Department of Justice Canada
Ministere de la Justice Canada

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE 1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

February 27, 1987

Submitted to the Minister of Justice of Canada

Canada

87-03002/

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE 1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

February 27, 1987

Submitted to the Minister of Justice of Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. J2-69/1987

ISBN 0-662-55058-7

Pursuant to Section 19.3 of the *Judges Act*, I am now tabling the Report and Recommendations of the 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits, appointed as of September 1, 1986 to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Act* and into the adequacy of judges' benefits generally. In accordance with Standing Order 67(4) of the House of Commons, this document shall be deemed to be referred to the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

The Honourable Ray Hnatyshyn
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE 1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

TABLE OF CONTENTS

		Page
I.	Background	1
II.	Introduction	5
III.	The Review Process	6
IV.	Judicial Salaries	7
V.	Salary Differential Between the County and District Courts and the Superior Courts	12
VI.	Incidental Allowance	13
VII.	Removal Allowances	14
VIII.	Judicial Annuities	15
	A. Judges' Contributions towards Annuities	15
	B. "Rule of Eighty"	18
	C. Adequacy of Pension Benefits	19
	D. Early Retirement and Pro-rated Annuities	20
	E. Judges of the Supreme Court of Canada	21
	F. Guaranteed Annuity Option	21
	G. Double Taxation	22
	H. Indexation of Annuities	23
	I. Suspension of Surviving Spouse's Annuity on Remarriage	24
IX.	An Alternative for Fixing Judicial Compensation	25
X.	Taxation of New Judges	26

XI. Conclusion 30

XII. Summary of Recommendations 31

Appendices

A. Newspaper Notice 34

B. List of Written Submissions 36

C. Letter from the Honourable Otto Lang to the Honourable Mr. Justice A.R. Philp dated February 27, 1986 37

D. Valuation Summary of Annuities under the Judges Act as of December 31, 1985 38

E. Average Age of Judicial Appointees on Assuming Office 40

F. Taxation of New Judges – Illustration of Cash Flow Problems 41

G. Taxation of New Judges – Illustration of Recommendation 44

1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

I. Background

Members: Mr. W. Donald Guthrie, Q.C. (Chairman)
Mr. Edward H. Crawford
Mtre Jeannine M. Rousseau
Mr. Eldon M. Woolliams, Q.C.

Executive Secretary: Mr. Harold Sandell

Terms of Reference

The 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits was appointed as of September 1, 1986, by the Honourable Ray Hnatyshyn, Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 19.3 of the *Judges Act*, and was given the following terms of reference:

> "The Commission shall, pursuant to section 19.3 of the *Judges Act*, inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the *Act* and into the adequacy of judges' benefits generally.
>
> Without restricting the generality of the foregoing, the Commission shall inquire into and report upon the following matters:
>
> 1. The adequacy of salaries and allowances paid under the *Act*, having due regard for the adjustments made by S.C. 1985, c. 48.
> 2. The granting of annuities provided to judges and pursuant to subsection 23(1) of the *Act*, and more particularly
>   (a) the criteria for retirement with full benefits under the Act;
>   (b) the pro-rating of annuities for judges who resign without qualifying for full benefits under the *Act*;
>   (c) the contributions payable by judges towards annuities payable on the terms fixed by the *Act*.
> 3. The granting of annuities provided to surviving spouses and children pursuant to sections 25, 26 and 27 of the *Act*.
>
> The Commission shall report to the Minister of Justice upon the results of the inquiry in accordance with subsection 19.3(2) of the *Act*."

Further to these terms of reference, the Minister wrote to the Chairman on December 8, 1986 requesting that the Commission examine, as part of its statutory terms of reference, the matter of a removal allowance for judges of the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada who wish to leave Ottawa and live in another part of Canada on retirement.

The Commission held meetings and/or hearings as follows:

September 17, 1986 – Toronto
November 26, 27 and 28, 1986 – Ottawa
December 16, 1986 – Toronto
January 17 and 18, 1987 – Toronto
January 24 and 25, 1987 – Toronto
February 6, 7 and 8, 1987 – Toronto
February 17, 1987 – Telephone conference
February 18, 1987 – Telephone conference
February 24, 1987 – Telephone conference

Notice to the Public, Submissions and Hearings

The Commission published a Notice in 21 newspapers across Canada, during September and October, 1986, inviting written submissions and presentations at oral hearings, in either official language, concerning matters within the Commission's terms of reference. Notice was also given to a number of interested organizations and individuals. The Commission offered to conduct oral hearings in Halifax, Vancouver, Edmonton, Montreal and Ottawa during October and November, 1986.

Copies of the Notice in English and French are reproduced as Appendix "A". The Notice was published in the following newspapers:

St. John's Evening Telegram
Charlottetown Guardian
Halifax Chronicle-Herald
Le Courrier
Saint John Telegraph Journal
Le Soleil
La Presse
Montreal Gazette
Le Droit
Ottawa Citizen
The Globe and Mail
The Lawyers Weekly
Winnipeg Free Press
Regina Leader Post
Calgary Herald
Edmonton Journal
Le Franco-Albertain
Vancouver Province
Le Soleil de Colombie
The Yellowknifer
Whitehorse Star

Written submissions were received from the groups and individuals listed in Appendix "B".

The only requests for oral hearings were for Ottawa. These hearings took place on November 27 and 28, 1986, at the Canada Council Hearing Room, 99 Metcalfe Street. The following organizations, with the counsel indicated, made oral presentations to the Commission:

1. The Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference

Counsel Appearing: John J. Robinette, Q.C., Toronto
Yves Fortier, Q.C., Montreal

2. Justices of the Supreme Court of Ontario

Counsel Appearing: John F. Howard, Q.C., Toronto

3. The Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries

Counsel Appearing: Bryan Williams, Q.C., Vancouver
(President of the Association)
S.J. Safian, Q.C., Regina
(Chairman of the Standing Committee)
H.A.D. Oliver, Q.C., Vancouver
Thomas J. Walsh, Q.C., Calgary
Robert B. Goodwin, Winnipeg
John Fortier, Charlottetown
George A. Allison, Q.C., Montreal

Previous Committees and Commissions

The 1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits is the fifth federal committee or commission established in recent years to inquire into and make recommendations to the Minister of Justice with respect to judicial salaries, allowances and benefits. It is the second commission appointed pursuant to section 19.3 of the *Judges Act*.

In September, 1974, a Special Advisory Committee, under the chairmanship of the Honourable Mr. Justice Emmett Hall, a retired member of the Supreme Court of Canada, reported to the Minister. The Dorfman Committee on Judicial Compensation and Related Matters, under the chairmanship of Irwin Dorfman, Q.C., (hereinafter, the "Dorfman Committee") reported to the Minister in November, 1978. The de Grandpré Committee on Judicial Annuities, under the chairmanship of Jean de Grandpré, Q.C. (hereinafter, the "de Grandpré Committee"), reported in December, 1981. The 1983 Commission on Judges' Salaries and Benefits, which was the first of the "Triennial Commissions" established pursuant to section 19.3 of the *Judges Act*, was chaired by the Honourable Otto Lang, P.C., Q.C. (hereinafter, the "Lang Commission") and it reported to the Minister in October, 1983.

Acknowledgements

The Commission wishes to thank Pierre Garceau, Q.C., Commissioner for Federal Judicial Affairs, and the members of his staff, in particular André Gareau and Louise Fox, for their support throughout the Commission's mandate.

We also thank Walter Riese, F.C.I.A., F.S.A., Chief Actuary of the Department of Insurance of Canada, and Claude Gagné, F.C.I.A., F.S.A., an Actuary on his staff, for their valuable assistance.

The Commission retained the services of Clarkson Gordon in connection with taxation matters discussed in this report and expresses its thanks to William E. Crawford, C.A. and Jennifer L. Shaw, C.A., for their excellent assistance.

The Commission was fortunate indeed to have had assigned to it as Executive Secretary, Harold Sandell of the Department of Justice in Ottawa. We wish to express our sincere appreciation for his enthusiastic, diligent and dedicated service, without which our task could not have been accomplished as effectively and expeditiously. His extensive knowledge of the Canadian legal and judicial systems and relevant statute law has been of immeasurable assistance.

II. Introduction

The principle that the judiciary exercises its authority independently of the executive and the legislature is fundamental to our democratic system.[1] The *Constitution Act, 1867* recognizes this principle by conferring on the Governor General, and not on the Governor in Council, the authority to appoint the judges of the provincial superior, district and county courts, as well as the authority to remove superior court judges, and then only following a joint address of the Senate and House of Commons. The *Constitution Act, 1867* further recognizes this fundamental principle by imposing on Parliament, and not on the executive, the duty to fix and provide the salaries, allowances and pensions of superior, district and county court judges. The concept of judicial independence is also implicit in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and in the *Canadian Bill of Rights*. Furthermore, the law of Canada, in the form of doctrine and jurisprudence, has long recognized the concept of the independence of the judiciary, as have our inherited legal traditions. In addition, Canada is obligated to maintain an independent judiciary pursuant to the International Covenant on Civil and Political Rights[2], and the principle is further recognized in other international instruments.

One of the essential elements of judicial independence depends upon Parliament's duty to fix and provide judicial salaries, allowances and pensions. This remuneration should provide the element of financial security. The process and institutions whereby judicial compensation is fixed and provided must preclude the arbitrary interference of the executive in the determination and granting of judges' salaries and benefits. The actual monetary amounts involved must be sufficient to permit a judge and his or her family to be and to be perceived by society to be financially secure bearing in mind the statutory requirement that a judge not engage in any occupation or business, but rather devote himself or herself exclusively to judicial duties. Furthermore, the level of salaries and benefits should make appointment to the bench sufficiently attractive to the best qualified lawyers.

It is within this overall context that the Commission has inquired into the adequacy of judges' salaries and benefits.

---

[1] See *Her Majesty the Queen* v. *Marc Beauregard*, [1986] 2 S.C.R. 56, at pp. 69-76.

[2] (1967), 61 A.J.I.L. 870.

III. The Review Process

Section 19.3 of the *Judges Act* provides for the appointment by the Minister of Justice, every third year, of not less than three and not more than five Commissioners "to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under [the *Judges Act*] and into the adequacy of judges' benefits generally". The section further provides that within six months of their appointment, the Commissioners must submit a report to the Minister of Justice "containing such recommendations as they consider appropriate". The Minister of Justice causes the report to be laid before Parliament "not later than the tenth sitting day of Parliament after he receives it".

Parliament has therefore legislated a time limit of six months from appointment for the Commissioners to report, as well as a time limit of ten days from receipt for the Minister to table the report in Parliament.

It is our understanding that the underlying purposes of the legislation providing for the review, by Triennial Commissions, of the adequacy of judges' salaries and other amounts payable under the *Judges Act* and of the adequacy of judges' benefits generally, are to reduce the element of partisan politics in the adjustment of judicial compensation and to reinforce the principle of judicial independence by obtaining the recommendations of "persons with experience and expertise after a full and independent review".

Delay in implementing or substantial disregard of the recommendations of a Triennial Commission threatens the integrity of the review process and materially reduces its effectiveness. Regrettable delays in coming to decisions concerning the reports of the Dorfman and de Grandpré Committees and the Lang Commission should be avoided in the future.

We therefore **recommend that Parliament either agree promptly with and implement quickly the individual recommendations of this and subsequent Triennial Commissions or, if necessary, indicate promptly its disagreement with any of such recommendations.**

IV. Judicial Salaries

In addition to a process of careful selection, a vital means of ensuring the competence and independence of the judiciary is the provision in our constitution requiring Parliament to fix and provide the salaries, allowances and pensions of judges. It is equally clear that the need for judicial independence, for attracting to the bench the best qualified lawyers, and for maintaining the morale and financial security of the judiciary means that judges are a distinct group with compensation requirements that set them apart from the public service, with which they are often erroneously compared.

Canada has been fortunate in the quality of its judges, a standard which it is most important to maintain.

Three quotations are as *à propos* today as when they were originally stated. The first, regarding the need for security and independence, is from a speech made by the Lord Chancellor, Viscount Sankey, to the House of Lords in 1933:

> "It is we think beyond question that the Judges are not in the position occupied by civil servants. They are appointed to hold particular offices of dignity and exceptional importance. They occupy a vital place in the constitution of this country. They stand equally between the Crown and the Executive, and between the Executive and the subject. They have to discharge the gravest and most responsible duties. It has for two centuries been considered essential that their security and independence should be maintained inviolate."[1]

The second, taken from the same speech by Viscount Sankey, pertains to the competence of the judiciary:

> "... we cannot avoid expressing a fear that if the salary and prestige of a High Court Judge are to remain as at present, those who will succeed us will probably not, as in the past, be drawn from the leaders of the Bar. There is now so little attraction to them to accept a seat upon the Bench, that it will be impossible to induce leading members of the Bar to make the necessary sacrifice.
>
> "The consequences ... will be far-reaching and detrimental to the true interests of the country."[2]

The third, also concerning competence on the bench, is from an often-quoted portion of a speech reprinted in the Canadian Bar Review of 1927, by the Honourable R.B. Bennett, K.C. (as he then was), later to be Prime Minister:

> "Now if men enjoying large incomes have no ambition to go upon the Bench it follows that you have to fall back upon the second line, and instead of appointing the best men to the judiciary you have recourse to men of indifferent qualifications in their profession ...".[3]

Recent constitutional changes have reinforced this need for our courts to remain attractive to men and women of the highest calibre. The role of the judiciary as a result of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is of revolutionary significance in the legal history of Canada, and it has thrust our judiciary into the forefront of law-making, alongside Parliament itself.

We consequently reiterate and affirm the comment in the report of the Lang Commission (page 2) that:

> "The place of the judiciary has increased in importance in the light of recent constitutional developments in Canada, particularly the enactment of a Charter of Rights and Freedoms. The judiciary also plays a greater role in shaping our lives because of the growing complexity of our social and economic relationships. The independence of the judiciary is part and parcel of their unique position."

The Supreme Court of Canada, in the recent *Beauregard* decision, affirmed that since as far back as the *Act of Settlement* in 1700, independence of the judiciary has been predicated on both security of tenure and financial security.[4]

These considerations underlie the Commission's examination and conclusions with respect to judicial salaries.

As a result of 1975 amendments to the *Judges Act*, the salary level of superior court puisne judges was made roughly equivalent to the mid-point of the salary range of the most senior level (DM3) of federal deputy minister. This was not intended to suggest equivalence of factors to be considered in the salary determination process, for no other group shares with the judiciary the necessities of maintaining independence and of attracting recruits from among the best qualified individuals in a generally well-paid profession. In 1975, judicial salary equivalence to senior deputy ministers was generally regarded, however, as satisfying all of the criteria to be considered in determining judicial salaries. At that salary level, a sufficient degree of financial security was assured and there were few financial impediments to recruiting well-qualified lawyers for appointment to the bench.

Like the Lang Commission, we believe the 1975 judicial salary scale was satisfactory for that year and we **recommend that a new salary base be established as of April 1, 1986, by applying the Industrial Composite Index to the 1975 salary level for the years 1976 to 1986, capped by a 6% and 5% increase for 1983 and 1984, respectively** (while the *Public Sector Compensation Restraint Act* was in force). The annual salary adjustment provided for by section 19.2 of the *Judges Act*[5] would then apply for 1987 and 1988, to a maximum of 7% in each of those years, following which the 1989 Commission on Judges' Salaries and Benefits would again review salary levels.

Indexing is the only means yet devised to permit Parliament to discharge its constitutional duty under section 100 of the *Constitution Act, 1867* without the presentation of salary amendment bills on each occasion. In addition, it provides a relatively non-contentious means of adjusting judicial salaries between parliamentary action on Triennial Commission recommendations.

The income of judges has failed to keep pace with other groups in our society. The importance of calculating a base salary which is fair to judges cannot be over-emphasized, since successive annual shortfalls in income are built in and compounded if either the original or a subsequent base salary is lower than it should be. The Lang Commission made a calculation error in applying the Industrial Composite Index for the years 1976 to 1983 to the 1975 base salary of $53,000. The April 1, 1985, base salary figure for superior court puisne judges should have been $123,400, rather than $119,000 (see Appendix "C", submitted in evidence by the Joint Committee on Judicial Benefits, which states the accurate calculation for 1985 to be $123,500. This Commission arrives instead at a 1985 corrected figure of $123,400). On the basis of our recommendation to apply the Industrial Composite Index to the 1975 salary (of $53,000) for each of the years 1976 to 1986 (capped at 6% and 5% for 1983 and 1984), the salary calculations in Column 4 of the following table result.

1 Year	2 Actual	3 % change in industrial composite	4 Salary calculation[6] in accordance with industrial composite index
1975	$ 53,000[7]	—	—
1976	53,000	14.17	$ 60,500
1977	55,000	12.14	67,800
1978	57,000	9.61	74,300
1979	57,000	6.16	78,800
1980	70,000	8.65	85,600
1981	74,900	10.08	94,200
1982	80,100	11.93	105,400
1983	84,900	9.99 (6% cap)	111,700
1984	89,100	7.37 (5% cap)	117,200
1985	105,000	5.31	123,400
1986	108,700	3.53	127,700

The recommended levels of salary as of April 1, 1986 are therefore as follows:

Judges, Federal Court of Canada and Superior Courts – $127,700
Chief Justices and Associate Chief Justices, Federal Court of Canada and Superior Courts – $139,700
Judges, Supreme Court of Canada – $151,700
Chief Justice of Canada – $163,800

These recommended salaries for the Federal Court of Canada and superior court Chief Justices and Associate Chief Justices, and for the Judges and Chief Justice of the Supreme Court of Canada, would restore the relationships which existed in 1975 *vis-à-vis* the salary of Federal Court of Canada and superior court puisne judges (then $53,000, now recommended to be $127,700 as of April 1, 1986).

The Commission has independent knowledge of eminently qualified lawyers who have declined appointment to the bench due to the loss of income that would result. If implemented, these recommended salaries would satisfy to a much greater extent the dual requirements of ensuring financial security for the judiciary and attracting well-qualified lawyers to the bench. The Burns Report on Executive Compensation in the Public Service (May, 1985)[8], which dealt with rates of pay and conditions of service for managers in the federal public service, recommended salary ranges at the senior deputy minister level of between $106,500 (minimum) and $132,500 (maximum), effective April 1, 1985.

The Peat Marwick Compensation Study undertaken for the federal Department of Justice in 1985 (portions of which are reproduced below) surveyed associates and partners of law firms (75% of the

sample) and lawyers of corporations and municipal and provincial governments (25% of the sample). The Peat Marwick Study indicates that the average income (including salary, bonuses and the value of stock (for in-house corporate counsel) or share of profits (for law firm partners)) for lawyers called to the bar between 1960 and 1964 (the years of call of lawyers likely to be approached currently for appointment to the bench) was $124,548 in 1985:

Total Average Income by Year of Call to Bar for Associates/Partners for all Sectors

Year Admitted to the Bar	Average Income	(sample size)
1970-1974	$100,789	(457)
1965-1969	106,206	(194)
1960-1964	124,548	(140)
1955-1959	124,493	(125)
1954 and earlier	102,457	(117)

The Peat Marwick Study also shows that the average income for partners (called to the bar between 1960 and 1964) surveyed in large law firms (defined as 20 or more lawyers) was $155,056 in 1985, which is significantly more than we are recommending be paid to judges as of April 1, 1986:

Average Share of Profits per Partner by Year of Call to Bar for Large Law Firms (20 or more lawyers)

Year Admitted to the Bar	Share of Profits	(sample size)
1970-1974	$121,725	(63)
1965-1969	136,537	(34)
1960-1964	155,056	(30)
1955-1959	151,060	(22)
1954 and earlier	120,161	(30)

The Commission has considered the current salaries of judges in the United Kingdom, as well as the recently proposed (January, 1987) salary increases of federal judges in the United States. We feel that comparisons with British or American judicial salaries are not particularly helpful because of differences in economic and social conditions and fluctuating exchange rates.

The Lang Commission recommended that this Commission address the issue of regional and cost of living variations for judicial salaries. Having considered the matter, we are not disposed to recommend any changes.[9]

---

1. Parliamentary Debates, Lords, 1932-33, Vol. 88, p.1209 (July 27, 1933).

2. *Ibid.*, p. 1211.

3. (1927) 5 Can. Bar Rev. 272, at p. 272.

4. *Supra.*, at pp. 74-75.

5. We note that the salary adjustment formula based on the Industrial Composite will have to be modified in view of the discontinuance of the publication of that index by Statistics Canada. We should mention that the Industrial Aggregate Index has already been adopted, by statutory amendment, in lieu of the Industrial Composite Index for purposes of adjusting benefits under the *Canada Pension Plan*, and salaries under the *Senate and House of Commons Act* and the *Salaries Act*.

6. Lowered to the closest multiple of one hundred dollars (see *Judges Act*, subsection 19.2(3)).

7. Includes the $3,000 additional salary provided under what was then subsection 20(1) of the *Judges Act* (since repealed).

8. The Advisory Group on Executive Compensation in the Public Service (Mr. James W. Burns, Chairman) presented its Eleventh Report to the Prime Minister on May 13, 1985.

9. Pursuant to subsection 20(2) of the *Judges Act*, the judges on the territorial Supreme Courts receive a non-accountable annual allowance of $4000 as compensation for the higher cost of living in the two territories.

V. Salary Differential between the County and District Courts and the Superior Courts

The Lang Commission recommended that the salaries of judges of the county and district courts "should be calculated by reference to the same formula as has been applied with respect to the salaries of the judges of the superior courts, but that an absolute differential between the county and district courts and the superior courts be fixed at $5,000, such differential to be retained until review by the next triennial commission". Bill C-78 (which received Royal Assent on December 12, 1985 as Chapter 48 of the Statutes of Canada, 1985) gave effect to that recommendation and established as at April 1, 1985, an absolute differential of $5,000 between the salaries of county and district courts and those of superior courts.

Only three provinces, Ontario, British Columbia and Nova Scotia, retain county or district courts. Although the jurisdictional differences between the two levels of courts continue to narrow, the responsibilities of the superior court judges in terms of the subject matter of their jurisdiction and the requirement for travel in the performance of their duties are nevertheless significantly heavier than in the county and district courts. It may be noted that the status of the District Court in Ontario is currently under review as part of Mr. Justice Thomas Zuber's study into the courts of that province, undertaken at the instance of the Attorney General of Ontario. There was no compelling evidence before us and we see no compelling reason to narrow the differential at this time. We therefore **recommend that the present differential of $5,000 be maintained.**

VI. Incidental Allowance

In 1981, subsection 20(1) of the *Judges Act* was amended to provide, with effect from April 1, 1979, an accountable annual allowance for judges in the amount of $1,000, separate from salary, "for reasonable incidental expenditures that the fit and proper execution of his office as judge may require". The allowance applies against the cost of repair and replacement of court attire, the purchase of law books and periodicals, membership in legal and judicial organizations and other similar expenses not recoverable under any other provision of the *Judges Act*.

The inadequacy of the present allowance and the effects of inflation have resulted in the $1,000 maximum being exhausted or even exceeded by many judges. For example, the cost of judicial robes alone (in those provinces where robes are not provided by the provincial authorities) in the first year in office, or periodically thereafter, would exhaust the allowance. Similarly, the purchase of legal texts required by a judge, particularly when the judge is sitting in an outlying judicial centre where the court house library may be less than adequate, could quickly consume a significant portion of the current allowance.

We recommend that the present incidental allowance be increased to $2,500 annually.

VII. Removal Allowances

In 1985, Bill C-78 extended to retiring judges of the Supreme Courts of the Yukon and Northwest Territories, and to the surviving spouse and children of judges of those courts who die in office, the benefit of the removal allowance in order to facilitate their relocation to one of the provinces (*Judges Act*, paragraphs 21.1(1)(c) and (d)). The concurrent addition of subsection 21.1(1.1) of the *Judges Act* placed a limitation upon eligibility for the use of the removal allowance by a judge of a northern Supreme Court. In order to qualify for the allowance, the judge must have been resident in one of the provinces before his or her appointment to the northern Court.

The 1985 amendments were designed to alleviate possible hardship for any judge, or the family of any judge, in the circumstances provided for therein. Substantially the same potential hardship could occur with respect to a judge (or the family of a judge) who is required to move to Ottawa upon appointment, and who does not want to remain in Ottawa after retirement (or after the judge's death). The judge and his or her family are currently entitled to a removal allowance upon appointment pursuant to section 21.1. However, they are not entitled to an allowance should they wish to leave Ottawa and live in another part of Canada upon retirement or death.

Federal legislation compels the judges of three section 101 [1] courts (the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada) to reside in or near the National Capital Region (with the exception of judges on the Tax Court of Canada who were formerly members of the Tax Review Board resident outside of the National Capital Region). In order to alleviate the potential hardship referred to above, we **recommend that the removal allowance be extended to retiring judges of the three section 101 courts who are required upon appointment to change their place of residence to the vicinity of the National Capital Region, and as well to the surviving spouses and eligible children of these judges who die in office.** We also **recommend that the removal allowance permit such retiring judges, and/or the family, to move to a place of residence in any one of the ten provinces or two territories.** We further **recommend that there be a requirement whereby all removal allowances must be utilized within a reasonable period following the relevant event.**

---

[1] *Constitution Act, 1867.*

VIII. Judicial Annuities

Section 23 of the *Judges Act* provides for the granting of an annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office of a judge at the time of his or her resignation, removal or ceasing to hold office, to a judge who

(a) has continued in office for fifteen years and has attained the age of 65, if he or she resigns his or her office;

(b) has continued in office for fifteen years but has not attained the age of 65, if his or her resignation is conducive to the better administration of justice or is in the national interest;

(c) resigns or is removed as a result of becoming afflicted with a permanent disability preventing him or her from executing his or her office; or

(d) has reached the age of mandatory retirement, if he or she has held office for at least ten years.

If a judge reaches mandatory retirement age without having served for ten years, he or she is entitled to an annuity pro-rated on the basis of years of completed service (to the nearest one-tenth of a year) as a proportion of ten years.

In addition, rather than leave the bench after attaining the minimum qualification for retirement, the option exists pursuant to sections 20.01, 20.1 and 20.2 of the *Judges Act*, for a judge to elect supernumerary status. Under this arrangement, a puisne judge who qualifies for non-mandatory retirement and who is entitled to an annuity may opt instead to continue in office (with a reduced caseload in most instances) while remaining entitled to full salary until the judge is mandatorily retired or otherwise leaves the bench, at which time he or she would receive the annuity. A Chief Justice or Associate Chief Justice who elects supernumerary status is entitled to receive only the salary of a puisne judge during his or her supernumerary service, although the subsequent annuity is based on the salary then in effect of a Chief Justice or Associate Chief Justice. The supernumerary programme promotes continuity on the bench, while making available positions which could not otherwise be filled until the mandatory retirement of the incumbents. All federally appointed judges except the members of the Supreme Court of Canada are entitled to opt for supernumerary status. Approximately 10% of the federally appointed bench are currently supernumerary judges.

A. Judges' Contributions towards Annuities

The *Beauregard* decision of the Supreme Court of Canada has settled the constitutional authority of Parliament to require reasonable contributions by judges towards their annuities. This authority is not unlimited, as the following passage from the reasons of the Chief Justice of Canada in the *Beauregard* judgment makes clear:

> "The power of Parliament to fix the salaries and pensions of superior court judges is not unlimited. If there were any hint that a federal law dealing with these matters was enacted for an improper or colourable purpose, or if there was discriminatory treatment of judges *vis-à-vis* other citizens, then serious issues relating to judicial independence would arise and the law might well be held to be *ultra vires* s.100 of the *Constitution Act, 1867*."[1]

Pursuant to section 29.1 of the *Judges Act*, enacted in 1975, judges appointed before February 17, 1975 contribute towards their statutory annuities (which include annuities for surviving spouses and

children) at a rate of 1½% of salary.[2] Judges appointed after February 16, 1975 contribute towards their statutory annuities at a rate of 6% of salary, and they contribute a further 1% of salary towards the cost of the indexation of their statutory annuities. The *Beauregard* decision also upheld the legality of this distinction in contribution rates which is based on date of appointment.

The Dorfman Committee recommended that judges should not be required to contribute towards their statutory annuities, and that all judges should be required to contribute towards the cost of supplementary retirement benefits (indexation) at a rate of 1% of salary. The de Grandpré Committee recommended that judicial annuities, including survivors' benefits, and supplementary retirement benefits should all be provided without any judicial contributions. The Lang Commission recommended that all judges should contribute at a rate of 1½% of their salaries towards their statutory annuities, and, one may assume, that they not contribute at all towards the cost of supplementary retirement benefits. Furthermore, the de Grandpré and Lang reports recommended the retroactive reimbursement (with interest) to judges of all (de Grandpré) or a portion (Lang) of the pension contributions theretofore paid. In their written and oral submissions to this Commission, both the Joint Committee on Judicial Benefits and the Canadian Bar Association recommended the repeal of the requirement for contributions to the cost of annuities and the retroactive reimbursement of contributions made since 1975.

We do not agree with the recommendations of the earlier Committees and Commission and the submissions made to us with respect to judges' contributions. Judicial pensions are not like ordinary pensions insofar as they are designed to enhance the independence and competence of the bench and to compensate in part for the high or potential earning power which lawyers forego upon acceptance of judicial appointment. The judicial annuity itself constitutes an important element in guaranteeing independence. However, the question of some judicial contribution to the costs of the pension is an entirely different matter, and we do not consider the issue of reasonable contributions to annuities as in any way affecting the independence of the judiciary. In the case of *The Judges* v. *Attorney-General for Saskatchewan*, the Judicial Committee of the Privy Council decided that a general income tax which charges the official incomes of judges on the same footing as the incomes of other citizens did not interfere with the "independence nor any other attribute of the judiciary".[3] We believe that the same principle applies with respect to contributions to judicial annuities.

The Commission is of the view that the unique character of the judiciary, and in particular the requirement for independence, is currently reflected in a number of aspects relating to judicial pensions. These include the relatively short qualifying period (as little as 10 years in some circumstances in order to qualify for full pension), the supernumerary option, the full indexation of benefits, the fact that the annuity is calculated on the basis of the salary at the time of retirement (and not on the basis of the average salary over a number of years of service immediately prior to retirement), and the disability provision in paragraph 23(1)(c) of the *Judges Act*. We feel that as this Commission is recommending judicial salaries which are more closely related to those earned by others of similar importance and stature, we must, in order to be consistent, also consider the non-salary benefits, which are unquestionably justified, in the same manner. We would emphasize that the Commission regards its recommendations with respect to salaries and pensions to be integrated components of a comprehensive compensation package. These components are seen by us to be interlinked, and the adoption of only part or parts would distort the philosophy and intent of the recommendations as a whole.

There appears to be little actuarial basis for the contribution rates presently in effect (see Appendix "D").[4] Their significance is essentially historical. The following table, prepared for the Commission in December, 1986 by the Chief Actuary of the Department of Insurance of Canada, shows, for annuities under the *Judges Act*, sample normal actuarial costs (consisting of the total of a judge's own contributions and the government contributions required to pay for that judge's pension)

expressed as a percentage of that judge's entire salary earned during his or her total years on the bench. The table is based on the actuarial assumptions set out below it.

Annuities pursuant to the Judges Act

Sample normal actuarial costs (contribution rates) expressed as a percentage of salary (payable from appointment to retirement)

Retirement Age		Years of Service 10	15	20	25	30	35
75	M	68.8	46.8	35.5	28.2	23.0	18.9
	F	70.2	46.0	33.7	26.2	21.0	17.3
70	M	79.6	53.1	39.3	30.6	24.5	20.1
	F	84.4	54.7	39.7	30.5	24.4	20.0
65	M	—	60.2	43.7	33.5	26.7	21.9
	F	—	63.0	45.3	34.7	27.6	22.6
60*	M	—	—	47.8	36.6	29.1	—
	F	—	—	50.3	38.4	30.5	—

* Illustrative of costs of retirement option not now available under the *Judges Act* but recommended in Item B below.

Actuarial Assumptions :

Rate of interest: 6.5%
Rate of increase in salaries: 5%
Rate of increase in Consumer Price Index (Indexing): 3.5%
Retirement Age: Age at which pension commences, provided a judge has survived in office to this age without becoming disabled
Mortality: 1983 GAM Table (rated up 3 years for disabled)
Disability: Probability assumed equal to rate of mortality
Proportion married: varying by age (e.g. 0.96 at 50 and 60, 0.73 at 70, 0.51 at 80 and 0.25 at 90)
Relative ages of spouses: Wife three years younger
Remarriage: Ignored
Children: Ignored
Withdrawal: 0.5% up to age 55 and 0.0% thereafter
Minimum (Return of Contributions) benefit: Ignored

Benefits Valued :

(a) annuity on disability or retirement equal to two-thirds final salary;

(b) annuity to surviving spouse equal to one half the annuity that was payable to a deceased judge or would have been payable if he or she had become entitled to a full annuity at the date of death;

(c) return of 7% contributions with interest at 4% on death without survivor prior to retirement age, or on resignation from office without entitlement to a pension.

The above table indicates, for example, that a male judge who retires at age 75 after 20 years of service will thereafter receive a full pension equal to two-thirds of his final salary, the full cost of which would have required a contribution of 35.5% of the salary he received in each of his 20 years on the bench. Of that 35.5% contribution required each year, the judge would have contributed 7% (assuming he was appointed after February 16, 1975) and the Crown would have contributed 28.5% in absolute terms.[5] In other words, even the higher judicial contribution rate of 7% of salary, while significant, is a modest contribution indeed in terms of the overall cost of the pension scheme, and seems eminently fair for newly-appointed judges.

We regret the impact which the imposition of judicial contributions has had on judges, yet any partial remedy is likely to create as many inequities as it cures. The unfortunate passage of time has probably rendered a simple solution impractical in any case. In November, 1986, there were 795 judges holding office, of whom 253 (32%) were appointed before February 17, 1975, and are therefore contributing 1½% of salary towards the costs of statutory annuities, and 542 (68%) were appointed after February 16, 1975, and are therefore contributing 6% of salary towards annuities and a further 1% towards supplementary benefits. When these statistics are related to the comparable figures at the time of the de Grandpré Report, when 360 judges (54%) contributed 1½% and 310 judges (46%) contributed 7%, it is evident that the inequities resulting from the "two classes of judges" is being remedied by the passage of time. It should also be mentioned that the present figure for judges contributing 1½% includes virtually all of the approximately 80 supernumerary judges. It is our view that the 1975 decision of Parliament to impose judicial contributions, whereby it created "two classes of judges", and the manner in which it was done, are now history. Parliament has not seen fit to act again notwithstanding the recommendations for change made in the Dorfman, de Grandpré and Lang reports and all things considered, maintenance of the *status quo*, as time removes the present anomaly, may well be the most realistic approach.

For the above reasons, we do not adopt the recommendations of the past with respect to lowering to 1½%, or to any other rate, or abolishing altogether, judicial contributions towards the cost of statutory annuities and supplementary benefits, or reimbursing contributions.

We therefore **recommend that the present rates of judicial contributions towards the costs of both statutory annuities and supplementary benefits (indexing) be maintained (including the February 16-17, 1975 contribution rate differential) and that contributions of the judiciary not be reimbursed.**

We note that significant future relief from the double taxation aspect of judicial contributions toward the cost of annuities has now been provided by amendment to the *Income Tax Act* (see Item G below).

B. "Rule of Eighty"

In the past, appointments of superior, district and county court judges were customarily made from the ranks of more senior members of the bar, i.e., in the age range of 50 years and upwards. However, commencing about 20 years ago, there began a practice of appointing on occasion younger men and women to judicial office, e.g., persons in their late 30's and early 40's. This has been well received and has produced a group of younger people who are able to give periods of long service to the judiciary and meet the increasing demands of the busy court systems. By all appearances, this practice has been successful but because of the longer period of service, some problems have appeared respecting supernumerary status and annuities. The present law was apparently premised on the expectation of more senior appointments and does not readily take into account those who accept an appointment to the bench in the early forties or younger. The Commission believes that

long periods of service, regardless of age, merit certain entitlements. The Commission also holds the view that age 60 should be the minimum age at which a judge qualifies for a full pension of two-thirds of salary.

We accept that professional "burnout" may manifest itself within the judiciary, and that retirement from the bench, but not election of supernumerary status, should be available as a solution for judicial "burnout".

We therefore **recommend that retirement at full pension, but not the election of supernumerary status, be permitted at the following combinations of age and years of service on the bench: 60 years of age and 20 years of service; 61 and 19; 62 and 18; 63 and 17; and 64 and 16.**

Age 75 is fixed by subsection 99(2) of the *Constitution Act, 1867* (as amended in 1960) for the retirement of judges of provincial superior courts, and a recent court decision[6] has held that the current requirement that judges of the Federal Court retire at age 70 was unconstitutional. We therefore **recommend that for the sake of equality and uniformity, the mandatory retirement age be standardized at 75 for all federally appointed judges, and that the mandatory retirement age of judges on the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada and the county and district courts be raised to 75.** We also **recommend that the supernumerary provisions be standardized for all federally appointed judges except the members of the Supreme Court of Canada.**

C. Adequacy of Pension Benefits

Paragraph 25(1)(a) of the *Judges Act* provides an annuity to the surviving spouse of a judge who dies, equal to one-third of the judge's salary, and paragraph 25(1)(b) of the Act provides an annuity to the surviving spouse of a retired judge who was in receipt of an annuity at the time of death, equal to 50% of the amount of the retired judge's annuity. Both these types of survivor's pensions are indexed pursuant to the provisions of the *Supplementary Retirement Benefits Act* (R.S.C. 1970, c. 43 (1st Supp.)).

In order to better reflect current values of survivors' benefits provided by many private pension plans and by recent federal and provincial pension benefits and standards legislative reforms, we **recommend that the surviving spouse of a judge who dies in office be entitled to an annuity equal to 40%** (instead of one-third) **of the judge's salary at the time of death.** We further **recommend that the surviving spouse of a retired judge who dies while in receipt of a pension be entitled to an annuity equal to 60%** (instead of 50%) **of the amount of the retired judge's pension at the time of death.** The benefits of eligible children should be adjusted accordingly. These increases in survivors' benefits should apply only with respect to survivors not in receipt of benefits upon the coming into force of the necessary amendments to the *Judges Act*.

There are provisions in the *Judges Act* (paragraphs 29.2(1),(2) and (3)) and in the *Supplementary Retirement Benefits Act* (section 6) for the return of pension contributions to a judge. Pursuant to paragraph 29.2(4)(b) of the *Judges Act*, interest is payable upon the return of contributions made under that Act, at 4% compounded annually. We believe this rate has been unfair and can be unrealistic. We **recommend that compound interest be payable upon the return of all contributions at a rate to be varied as and when necessary to reflect the "prescribed rates".**[7] If no prescribed rate was in effect, then a rate comparable to the average equivalent yield obtainable during each year on 90-day Government of Canada Treasury Bills should be used.

When a judge dies while in office, a lump sum "gratuity" equal to one-sixth of the judge's annual salary at the time of death is payable immediately to the surviving spouse pursuant to Treasury

Board Minute 757563 dated May 18, 1978. We **recommend that this gratuity be made a statutory entitlement by provision in the *Judges Act*.**

The Commission was invited to examine the proportion of salary (presently two-thirds) which forms the basis for the annuity. In view of the many favourable aspects of existing judicial annuities referred to previously, and of the recommendations we are making for several other improvements, we do not recommend an increase in the basic pension.

D. Early Retirement and Pro-rated Annuities

Judicial annuities are part of an overall compensation plan designed to reinforce the principle of judicial independence and to help make appointment to the bench attractive to the best qualified among lawyers. Notwithstanding that appointments at younger ages are now being made, appointment still generally comes later in life, often in the fifties (see Appendix "E"), and therefore a relatively short qualification period for full pension entitlement is necessary. All judges are precluded from receiving other salary or remuneration, or engaging in any occupation or business, while holding judicial office (section 36 and subsection 38(1) of the *Judges Act*). Moreover, it is considered inappropriate for a retired judge to return to active practice in the courts. Society, and particularly the bench and bar, have traditionally taken the view that appointment to the bench should continue to be regarded as the culmination of a lawyer's career, and not as a stepping stone to career advancement. For this reason, judicial pensions should provide sufficient income to obviate the need of a retired judge to return to full practice, but at the same time they should not have the effect of encouraging the early retirement of a serving judge. Furthermore, with respect to a lawyer who was appointed to the bench at a comparatively young age, he or she would probably not have had the opportunity, prior to appointment, to build up a retirement fund. Consequently, the eventual judicial pension must be sufficiently generous as it may be the only source of income upon retirement from the bench.

These considerations appear to be the foundation of the pension provisions presently contained in the *Judges Act*, and underlie the recommendations contained in this report.

It would not be inconsistent with these principles, and it would add an element of fairness to the situation, if the *Judges Act* were to entitle a judge to some benefit, other than the simple return with interest of accumulated pension contributions, should he or she choose to depart from the bench without otherwise qualifying for an annuity. Neither the Joint Committee on Judicial Benefits nor the Standing Committee of the Canadian Bar Association made submissions on this point, but it is specifically referred to in paragraph 2(b) of the Commission's Terms of Reference and was the subject of submissions by individuals.

We consequently **recommend that a judge who has held office for at least ten years and who retires without being entitled to an annuity should have the option of receiving an annuity, payable at age 65 should he or she retire before that age.** We further **recommend that the annuity of a judge who has served for ten or more but fewer than 15 years, when payable, should be pro-rated on the basis of years of service as a proportion of 15, with the resulting fraction being multiplied by two-thirds of the salary which the judge was earning when he or she retired.** We **recommend that in the case of this deferred annuity payable to a former judge at age 65, there be no "banking" or accumulation of indexing credits during the deferment, and that indexing commence only when the annuity becomes payable.** We **recommend that should the former judge die before attaining the age of 65, his or her surviving spouse should be entitled to an annuity equal to 60%** (consistent with our recommendation in Item C above) **of the annuity that the former judge would have received, payable when the former judge would have reached age 65.**

In our view, the deferral of the pension would discourage early retirement and the ten-year minimum qualifying period would provide an incentive for a judge to remain in office. The recommendations also reflect the spirit of recent federal and provincial legislative reforms with respect to pension benefits and standards.

E. Judges of the Supreme Court of Canada

Judges of the Supreme Court of Canada cannot elect to hold office as supernumerary judges. We appreciate that supernumerary status is inappropriate for the judges of our highest court, and inconsistent with the Court's unique role as the final arbiter of the country's legal values.

Nevertheless, we feel that by themselves, the retirement provisions of the *Judges Act* do not offer sufficient flexibility to the members of the Court, and that an additional retirement option should be made available. Because of the immense workload of Supreme Court judges combined with the heavy responsibility inherent in membership on that Court, we believe that a retirement option exercisable upon attaining the minimum age of 70, if the judge has served for at least ten years on the Supreme Court, is reasonable.

A Supreme Court judge who chooses to retire under this proposed provision should not be placed at a disadvantage in comparison to a judge on a lower court who elects to hold office as a supernumerary judge. Thus, a Supreme Court judge who takes up this option should be entitled to an income which is not significantly lower than what his or her salary would have been had he or she remained on the Supreme Court, and this income should continue until the judge reaches age 75, which would otherwise have been his or her mandatory retirement age.

The Commission therefore **recommends that a judge who has served on the Supreme Court of Canada for at least ten years and has attained the age of 70 years be eligible to retire and receive an income payable until age 75 equal to 90% of the salary that would have been received from time to time by that judge had he or she remained on the Supreme Court, and thereafter an indexed annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office formerly held by that judge at the time he or she attains the age of 75.**

In the event of the death of the retired judge before attaining age 75, 54% (60% of 90%, if our recommendation under Item C above is adopted) of the salary annexed to the office formerly held would be payable to the retired judge's surviving spouse, with the appropriate percentage for eligible children, until the time when the judge would have reached age 75, and thereafter the survivors' pensions would be in accordance with the applicable general rules.

F. Guaranteed Annuity Option

Should a judge in receipt of an annuity die, his or her surviving spouse is entitled to an annuity equal to one-half (or 60%, if our recommendation in Item C above is implemented) of the judge's annuity, pursuant to paragraph 25(1)(b) of the *Judges Act*. Thus, should the former judge die soon after commencing retirement, the retirement benefits to which he or she would have been entitled had he or she survived would be halved (or reduced by 40% under our recommendation) in the hands of the surviving spouse, with the former judge having received very little of what otherwise would have been payable. We believe this could result in unfair situations arising, particularly where the judge contributed towards the costs of the judicial annuity over very many years on the bench and then died shortly after retiring. We therefore **recommend that a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period.** Following the expiry of the ten-year guaranteed period, a surviving spouse's pension would be reduced to 50% (or

60% pursuant to our recommendation in Item C above) of the initial (actuarially reduced) pension amount. The initial pension amount would continue for a ten-year period in favour of a surviving spouse, eligible children or the estate, as the case may be.

Our recommendation for a guaranteed annuity option is patterned after a benefit commonly available under private pension plans. There would be no additional cost to the public treasury for an option of this kind. A current sample of an actuarially reduced pension amount (based for illustration purposes on a purely hypothetical standard pension of $1,000 per month and assuming the adoption of our recommendation in Item C above), at different age levels, is shown below:

Age at Retirement and
Monthly Amounts at Retirement

	Judge age 65 Spouse age 62	Judge age 70 Spouse age 67	Judge age 75 Spouse age 72
a) Joint Life reducing by 40% on judge's death	$1,000.00	$1,000.00	$1,000.00
b) Actuarial Equivalence of a joint life pension reducing by 40% at the later of the judge's death and the expiry of a 10-year guaranteed period	980.95	966.37	940.71

Note: The above figures are illustrative and based upon the 1983 Basic Mortality Table with projection scale G and 1983 year of purchase with interest at 10.75% for 20 years and 6% thereafter with a loading for expenses. This is an individual annuity purchase basis current at the time of our report. The figures also assume that the judge is a male with a spouse three years younger. The amounts will vary with assumptions used and ages and sex of the lives involved. The initial pension amount will continue for a 10-year period even if both lives die immediately.

G. Double Taxation

The salary deduction for a judge's contribution to judicial annuities and supplementary benefits is deemed to be contributed to or under a registered pension fund or plan, pursuant to subsection 29.1(3) of the *Judges Act*. For 1986 and subsequent taxation years, the entire contribution ($7,609 as of April 1, 1986, for a superior court judge appointed after February 16, 1975) is deductible in calculating federal income tax.[8]

Prior to 1986, only a portion of the contribution, namely $3,500, was deductible in calculating taxable income even though the annuity itself is fully taxable as income in the hands of the judge when received. Thus, the judge is potentially subject to double taxation on the amount of the contributions made in years prior to 1986 that exceeded $3,500 per annum; i.e., the amount is taxed as income as part of his or her salary in the year in which it was earned, despite the fact it was never received, and payments of the annuity are taxed again when received.

With the release of Interpretation Bulletin No. IT-167R5 in 1985, Revenue Canada's administrative practice was changed to permit a taxpayer to carry forward any registered pension plan contributions in excess of $3,500 made in respect of current service, and to deduct such excess in subsequent taxation years at the maximum rate of $3,500 per year, i.e., subject to the standard

$3,500 limit. Thus, over time, all pre-1986 pension contributions that were previously ineligible for deduction will be deductible from taxable income, as long as there are sufficient years in which actual contributions are less than $3,500.

This administrative position permitting a carry forward of excess contributions will be of assistance only where contributions for a subsequent year are less than $3,500. Thus, judges will not be able to avail themselves of this deduction for amounts carried forward from years prior to 1986 while they are making current contributions in excess of $3,500 to the pension plan, since both current service contributions and excess contributions carried forward must be aggregated for purposes of the $3,500 limit. It may therefore be some years after judges have been taxed on pre-1986 excess contributions before these contributions become fully deductible, i.e., only during retirement.[9] In fact, where death occurs before all amounts have been deducted, some amounts may never be deductible.

In view of the substantial measure of relief from double taxation afforded by the 1986 amendment for post-1985 contributions and the possibility of relief, though limited, pursuant to Interpretation Bulletin No. IT-167R5 for pre-1986 contributions, we do not feel it necessary to make any recommendation for further change in the *Income Tax Act* with respect to pension contributions at this time. We note however that provincial tax legislation may have to be amended where applicable to achieve the same result.

We understand that in addition to the above, judges are treated for certain income tax purposes as self-employed professionals, and consequently are now permitted to deduct up to $7,500[10] for contributions to their Registered Retirement Savings Plans, with no reduction for amounts contributed towards the cost of judicial annuities and supplementary benefits pursuant to subsections 29.1(1) and (2) of the *Judges Act*.

H. Indexation of Annuities

The indexing of judicial salaries is provided for in the *Judges Act*. On the other hand, judicial annuities, including those of surviving spouses and eligible children, are indexed pursuant to the *Supplementary Retirement Benefits Act*. That Act applies to many branches of the public service, as well as to judges, and it is administered by the President of the Treasury Board.

The separate status of the judiciary, the principle of judicial independence and the unique recruiting requirements of the judiciary, all suggest that the indexation of judicial annuities should likewise be provided for in the *Judges Act*, so that it be distinct from the indexation of other public service pensions and to place all legislative provisions relating to judges in the one statute. For the judiciary, and uniquely so, indexation of annuities is a factor that should be regarded within the overall constitutional guarantees of security of tenure and security of salary and pension. We therefore **recommend that the provisions for indexing judicial annuities, including those of surviving spouses and eligible children, and for the return of judges' contributions, should be transferred to the *Judges Act* from the *Supplementary Retirement Benefits Act*.**

We do not accept the suggestion that judicial annuities be linked to the salary of a judge current from time to time, with the exception of the income which we recommend (in Item E above) be payable to former members of the Supreme Court of Canada between the ages of 70 and 75 who elect to retire following ten years of service on that Court.

I. Suspension of Surviving Spouse's Annuity on Remarriage

Subsection 25(3) of the *Judges Act* suspends the pension entitlement of a surviving spouse during his or her remarriage. In the event of a decree of nullity or divorce, or upon the death of the spouse of the remarriage, payment of the annuity would be resumed by virtue of subsection 25(3.1).

We feel, as did the de Grandpré Committee, that subsection 25(3) "underscores a socially inappropriate and invidious policy". Furthermore, failure to amend the *Judges Act* to permit continuation of survivors' benefits upon remarriage may raise serious legal questions involving equality rights. We therefore **recommend the repeal of subsections 25(3) and 25(3.1) of the *Judges Act*.**

We also **recommend the removal of the words "is unmarried" from paragraph 25(1.3)(b) of the *Judges Act*,** thereby eliminating the criterion of a child's marital status in the consideration of eligibility for benefits.

We further **recommend that consequential amendments be made in the terms of eligibility for applicable group insurance, medical and other benefit plans.**

---

1. *Supra.*, at p. 77. The *Beauregard* case dealt with the constitutionality of the *Judges Act* amendments requiring judges to contribute towards the costs of their pensions, and the legality of requiring higher contributions from judges appointed after the date of first reading of the amendments.

2. In a letter dated February 17, 1975, sent by the then Minister of Justice to inform all judges already in office of the decision of the Government to implement the new policy, he referred to their contribution of 1½% as being "in respect of the cost of the improved annuities for widowed spouses and other dependants". Subsection 29.2(2) of the *Judges Act* (which provides for the return of this (1½%) contribution to the judge should the spouse pre-decease him or her and should children (if any) no longer be eligible for annuities) confirms this limited purpose of the 1½% contribution made by judges appointed before February 17, 1975.

3. (1937), 53 T.L.R. 464, at p. 466.

4. The pension plan established by the *Judges Act* is among those of which the Chief Actuary is required to conduct periodic actuarial reviews and to file cost certificates and valuation reports pursuant to the *Public Pensions Reporting Act* (S.C. 1986, c. 16).

5. We have noted that in the *Beauregard* decision (*supra.*, at p. 95), the pleadings of the parties, as amended by the agreed statement of facts, are quoted as follows:

> "Upon his retirement, the Plaintiff's minimum contribution of $3,815.00 per annum with interest compounded annually using a rate of interest of ten per cent per annum will have established in the hands of the defendant a capital sum in the order of $400,000.00 an amount more than sufficient to take care of the Plaintiff's retirement annuities and the Plaintiff's supplementary retirement benefits."

Respectfully, we are curious as to whether the calculations and conclusion had ever been actuarially tested.

6. *Addy* v. *The Queen in Right of Canada* (1985), 22 D.L.R. (4th) 52 (F.C. (T.D.)).

7. See Part XLIII (sections 4300 - 4301) of the *Income Tax Regulations*.

8. Paragraph 8(1)(m) of the *Income Tax Act* permits a deduction for $3,500 of contributions to a registered pension plan. Paragraph 8(1)(m.1) of the *Act* permits the deduction of non-voluntary contributions in excess of $3,500 to a defined benefit registered pension plan, effective for 1986 and subsequent years.

9. Revenue Canada has stated in its Interpretation Bulletin that an excess contribution may be deducted in a subsequent year (subject to the $3,500 limit) even if employment ceases prior to that year.

10. The limit of $7,500 will increase for 1988 and subsequent years if current proposals to amend the *Income Tax Act* are enacted.

IX. An Alternative for Fixing Judicial Compensation

Both the Joint Committee on Judicial Benefits and the Canadian Bar Association recommended to the Commission that action be taken with a view to the adoption of a formula for fixing judicial compensation similar to that in place with respect to the federal judiciary in the Australian state of New South Wales. Under the "New South Wales formula", a remuneration tribunal is required to make an annual determination with respect to the remuneration to be paid to office-holders specified in the governing legislation, which includes judges. This determination takes effect after a fixed period unless either House of Parliament passes a resolution disallowing it. This procedure is known as proceeding by way of a negative resolution.

No evidence was submitted to the Commission on the experience, favourable or otherwise, of the "New South Wales formula", particularly as it applies to the judiciary. A particular concern we have is as to the nature of the relationship between the Houses of the New South Wales Parliament and the remuneration tribunal.

The Commission is of the view that to apply the formula in Canada would in any case quite likely require an amendment to section 100 of the *Constitution Act, 1867*, which requires Parliament to fix and provide the salaries, allowances and pensions of essentially all federally appointed judges. We are not convinced that the "New South Wales formula" would be such an improvement on the present system as to justify a constitutional amendment.

X. Taxation of New Judges

Identification of Problem

Newly appointed judges often face a serious cash flow problem in the two years following their appointment to the bench. The problem stems from the substantial income tax payments that may be required in those two years with respect to professional income earned prior to appointment. The problem is often compounded by actual or deemed dispositions that are unavoidable when a new judge withdraws from practice. Previously untaxed professional income would include not only professional income for the year, but also earnings from the last fiscal year-end to the date of appointment (" 'stub' period earnings"), unbilled work in progress ("WIP") and the 1971 accounts receivable reserve. Taxable capital gains and recaptured capital cost allowance on assets deemed disposed of and taxable capital gains on the disposition of the partnership interest may also result in a substantial income inclusion for tax purposes. Since these inclusions are added to judges' salaries, they are effectively taxed at the highest tax rate. The tax payments may, in some cases, exceed the net remuneration received by the judge. Appendix "F" illustrates this problem with an Ontario example that is not untypical.

Any solution must recognize that the problem is not strictly a taxation problem (although it does result in all previously untaxed amounts being taxed at the new judges' highest tax rate), but rather a cash flow problem arising from the acceleration of the recognition of income for tax purposes without a corresponding increase in cash flow. As a result, reducing the tax liability through tax shelters or Registered Retirement Savings Plans (RRSP) which require a cash outflow are not viable alternatives. While a reduction in the tax rate applicable to certain types of professional income which are included in taxable income in the year of or the year following appointment might mitigate the problem, the real solution would appear to lie in the deferment of the recognition of income to future taxation years.

Possible Solutions

Several possible solutions have been identified. The first three alternatives have been proposed in the past and may not address the real issue. These proposals together with their principal disadvantages are summarized below:

1. Tax Rate Reduction or Tax Credits

Proposal —

Certain types of deferred professional income which cause the "bunching up" of income in the year of or year following appointment would be subject to tax at one-half the normal rate of tax. Alternatively, the income would be subject to the normal rates of tax but a tax credit would be allowed to effectively reduce the tax to one-half of what would otherwise be payable on those sources of income.

Disadvantage —

While this will reduce the amount of tax payable and hence reduce the cash flow problem, it will not eliminate the problem altogether.

2. "Rollover" to RRSP

Proposal —

It has been suggested that certain amounts of deferred professional income be treated as a "retiring allowance" and therefore qualify for a transfer to a RRSP. Consequently, $3,500 per year of previous "employment" (partnership) could be transferred to a RRSP and escape immediate taxation.

Disadvantage —

Since the problem is normally one of cash flow, many newly appointed judges would not have sufficient funds to make a large RRSP contribution unless they had significant other capital.

3. Average the Tax Over the Previous Five Years

Proposal —

The aggregate of certain components of deferred professional income would be notionally added back to the incomes of the new judge for the five years prior to appointment and the additional taxes likewise aggregated as a tax liability. A variation on this proposal would be to compute the average rate of tax over the previous five years and apply this average to the previously untaxed professional income.

Disadvantage —

These proposals would not be of much benefit to most lawyers as they would likely be at the peak of their career during those years and would be taxed at the top marginal rate. Therefore averaging the income would not produce significant benefits and would do little or nothing to alleviate the cash flow problem. Also, those lawyers who had taken advantage of tax shelters might receive a benefit not available to others.

4. Permit Judges to Report Salary on a Fiscal-Year Basis

Proposal —

A new judge would have the option of reporting his or her salary income on a fiscal-year basis with the year-end corresponding to the fiscal period of the professional practice from which he or she retired. Assuming that the judge was a partner in a firm with a January 31 year-end, he or she would be allowed to report salary on that basis as well.

Disadvantage —

This would solve the major cash flow problem, but there would still be tax on unbilled WIP, 1971 receivable reserve and the other special inclusions which would come into income in the year following appointment to the bench. To be totally effective, this solution would have to be combined with a reserve, similar to that described below. This in turn might add undue complexity.

Recommended Solution — Tax Deferral over a Number of Years

The recognition of certain types of income could be deferred over a period of, say, 15 years. This could be accomplished by having all amounts included in income under the general rules and

allowing a judge to claim a special reserve for deferred professional income, 1/15th of which must be included in income each year. The balance of the reserve in the year of death or retirement from the bench would be included in income in that year, and in the case of death, subsection 159(5) of the *Income Tax Act* ("*ITA*") would be made applicable, allowing payment over a maximum period of ten years. This proposal would dramatically reduce the cash flow problems in the first few years and would spread the tax burden over 15 years. The structure could be as follows:

1. Income Inclusions

It is therefore **recommended that a judge be required to include in income in the year of appointment all of the following amounts relating to his or her professional practice:**

(i) professional income for the fiscal year (i.e., repeal s. 24.1 of the *ITA*)

(ii) professional income for the "stub" period (i.e., provide that s. 99(2) and s. 96(1.1) of the *ITA* not be applicable to judges in year of appointment)

(iii) unbilled work in progress (special rules would be required to include this in income in the year of appointment rather than in the subsequent year)

(iv) 1971 Accounts Receivable reserve (special rules would be required to include this in income in the year of appointment rather than in the subsequent year)

(v) taxable capital gains and recaptured capital cost allowance on professional assets deemed disposed of

(vi) taxable capital gain on disposition of partnership interest, and

(vii) judge's salary for calendar year.

2. Special Reserve

A special reserve could then be claimed for such of the above amounts as are listed below. 14/15ths of such amounts would qualify for a special reserve in the year of appointment, with 1/15th included in income in each of the following 14 years. The balance of the reserve would be included in income in the year of death or retirement should either occur within 15 years of appointment.

3. Qualifying Amounts for Reserve

The amounts which would qualify for the special reserve would be:

(i) a portion of the professional income for the fiscal year of the professional practice computed as follows:

$$\text{Income for fiscal year} \times \frac{\text{\# of months in calendar year while a judge}}{\text{\# of months in fiscal year}}$$

(This is similar to s. 24.1 of the *ITA*.)

(ii) professional income for the "stub" period

(iii) unbilled work in progress

(iv) 1971 Accounts Receivable reserve

(v) taxable capital gains and recaptured capital cost allowance on professional assets deemed disposed of, and

(vi) taxable capital gain on disposition of partnership interest.

Rationale

The solution recommended above would, as illustrated in Appendix "G", alleviate the cash flow problem in the early years and spread the tax burden over the 15 years following appointment, which is the usual minimum period in office before retirement at full pension. This solution would also ensure that over an extended period, all income is taxed at the judge's normal tax rates.

Information Booklet

We recommend that the Minister of Justice have prepared an information booklet outlining the tax treatment of lawyers' income on their appointment to the bench together with details of judges' salaries, allowances, pensions and other benefits, and that such booklet be provided to all those who are approached to accept judicial appointment.

XI. Conclusion

Judges are not in a position to make representations to or bargain with government for adjustments to their salaries, allowances and pensions. For this reason, Parliament has provided for the appointment of Triennial Commissions. Two of the purposes of Triennial Commissions are to reduce the element of partisan politics in the adjustment of judicial compensation and to reinforce the principle of judicial independence. The Commissions make recommendations to the Minister of Justice, not as it were on the judges' behalf, but certainly mindful of the needs of an independent judiciary.

It is in this context that we have made the recommendations contained herein, and we reiterate our concern that this report be read as a whole and that the main thrust of our recommendations not be so altered as to seriously compromise their interrelationships.

XII. Summary of Recommendations

1. That Parliament either agree promptly with and implement quickly the individual recommendations of this and subsequent Triennial Commissions or, if necessary, indicate promptly its disagreement with any of such recommendations (Chapter III).

2. That a new judicial salary base be established as of April 1, 1986, by applying the Industrial Composite Index to the 1975 salary level for the years 1976 to 1986, capped by a 6% and 5% increase for 1983 and 1984, respectively. The recommended salary levels as of April 1, 1986 are as follows (Chapter IV):

Judges, Federal Court of Canada and Superior Courts —	$127,700
Chief Justices and Associate Chief Justices, Federal Court of Canada and Superior Courts —	$139,700
Judges, Supreme Court of Canada —	$151,700
Chief Justice of Canada —	$163,800

3. That the differential of $5,000 between the salaries of judges of county and district courts and those of superior courts be maintained (Chapter V).

4. That the incidental allowance be increased to $2,500 annually (Chapter VI).

5. That the removal allowance be extended to retiring judges of the three section 101 courts who are required upon appointment to change their place of residence to the vicinity of the National Capital Region, and as well to the surviving spouses and eligibile children of these judges who die in office (Chapter VII).

6. That the removal allowance permit these retiring section 101 judges, and/or the family, to move to a place of residence in any one of the ten provinces or two territories (Chapter VII).

7. That there be a requirement whereby all removal allowances must be utilized within a reasonable period following the relevant event (Chapter VII).

8. That the present rates of judicial contributions towards the costs of both statutory annuities and supplementary benefits (indexing) be maintained (including the February 16-17, 1975 contribution rate differential) and that contributions of the judiciary not be reimbursed (Chapter VIII, Item A).

9. That retirement at full pension, but not the election of supernumerary status, be permitted at the following combinations of age and years of service on the bench: 60 years of age and 20 years of service; 61 and 19; 62 and 18; 63 and 17; and 64 and 16 (Chapter VIII, Item B).

10. That the mandatory retirement age be standardized at 75 for all federally appointed judges, and that the mandatory retirement age of judges on the Federal Court of Canada, the Tax Court of Canada and the county and district courts be raised to 75 (Chapter VIII, Item B).

11. That the supernumerary provisions be standardized for all federally appointed judges except the members of the Supreme Court of Canada (Chapter VIII, Item B).

12. That the surviving spouse of a judge who dies in office be entitled to an annuity equal to 40% of the judge's salary at the time of death (Chapter VIII, Item C).

13. That the surviving spouse of a retired judge who dies while in receipt of a pension be entitled to an annuity equal to 60% of the amount of the retired judge's pension at the time of death (Chapter VIII, Item C).

14. That compound interest be payable upon the return of all contributions at a rate to be varied as and when necessary to reflect the "prescribed rates", and that if no prescribed rate was in effect, then a rate comparable to the average yield obtainable during each year on 90-day Treasury Bills should be used (Chapter VIII, Item C).

15. That the lump sum gratuity payable to the surviving spouse of a judge who dies in office be made a statutory entitlement by provision in the *Judges Act* (Chapter VIII, Item C).

16. That a judge who has held office for at least ten years and who retires without being entitled to an annuity should have the option of receiving an annuity, payable at age 65 should the judge retire before that age (Chapter VIII, Item D).

17. That the annuity of a judge who has served for ten or more but fewer than 15 years, when payable, should be pro-rated on the basis of years of service as a proportion of 15, with the resulting fraction being multiplied by two-thirds of the salary which the judge was earning when he or she retired (Chapter VIII, Item D.)

18. That in the case of a deferred annuity payable to a former judge at age 65, there be no "banking" or accumulation of indexing credits during the deferment, and that indexing commence only when the annuity becomes payable (Chapter VIII, Item D).

19. That should the former judge die before attaining the age of 65, his or her surviving spouse should be entitled to an annuity equal to 60% of the annuity that the former judge would have received, payable when the former judge would have reached age 65 (Chapter VIII, Item D).

20. That a judge who has served on the Supreme Court of Canada for at least ten years and has attained the age of 70 years be eligible to retire and receive an income payable until age 75 equal to 90% of the salary that would have been received from time to time by that judge had he or she remained on the Supreme Court, and thereafter an indexed annuity equal to two-thirds of the salary annexed to the office formerly held by that judge at the time he or she attains the age of 75 (Chapter VIII, Item E).

21. That a retiring judge be given the one-time option of receiving an actuarially reduced annuity for a ten-year guaranteed period (Chapter VIII, Item F).

22. That the provisions for indexing judicial annuities, including those of surviving spouses and eligible children, and for the return of judges' contributions, should be transferred to the *Judges Act* from the *Supplementary Retirement Benefits Act* (Chapter VIII, Item H).

23. That subsection 25(3) of the *Judges Act*, which suspends a surviving spouse's annuity in the event of remarriage, and subsection 25(3.1) be repealed (Chapter VIII, Item I).

24. That the criterion of a child's marital status be eliminated in the consideration of eligibility for benefits (Chapter VIII, Item I).

25. That amendments consequential to the two recommendations immediately above be made in the terms of eligibility for applicable group insurance, medical and other benefit plans (Chapter VIII, Item I).

26. That a judge be required to include in income in the year of appointment certain amounts relating to his or her professional practice, and that a special reserve should then be claimable for 14/15ths of such amounts in the year of appointment with 1/15th included in income in each of the following 14 years (Chapter X).

27. That an information booklet be prepared and provided to all those who are approached to accept judicial appointment (Chapter X).

All of which is respectfully submitted this 27th day of February, 1987.

H. Donald Guthrie, Chairman

Edward H. Crawford

Jeannine M. Rousseau

Eldon M. Woolliams

APPENDIX "A"

Commission on Judges' Salaries and Benefits

OTTAWA, K1A 1E3

Commission sur le traitement et les avantages des juges

1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

NOTICE

This Commission was appointed on September 1, 1986 by the Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 19.3 of the Judges Act, to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the Act to federally-appointed judges and into the adequacy of federally-appointed judges' benefits generally, including the granting of annuities provided to judges and to their surviving spouses and children.

The Commission invites written submissions in either official language concerning the matters within the Commission's terms of reference. Written submissions must reach the Commission by October 20, 1986, in eight copies. A party intending to file a written submission with the Commission may also request an opportunity to make a presentation at an oral hearing. The Commission must be notified by October 10, 1986 of the party's desire to appear at an oral hearing and if so, of the city and official language in which the presentation will be made. A party filing a written submission need not request to appear at an oral hearing, and any such request will not be considered if the party has not filed a written submission by October 20, 1986.

The Commission proposes to conduct oral hearings, if required, in the following cities and on the following dates:

Halifax	October 23
Vancouver	October 29
Edmonton	October 30
Montreal	November 21
Ottawa	November 27 and 28

Copies of the Commission's terms of reference are available upon request.

1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits,
110 O'Connor Street
Room 1114
Ottawa, Ontario
K1A 1E3

H. Donald Guthrie, Q.C.
Chairman

Commission on Judges' Salaries and Benefits

CANADA

Commission sur le traitement et les avantages des juges

OTTAWA, K1A 1E3

COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

AVIS

La Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges a été instituée le 1er septembre 1986 par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, en application de l'article 19.3 de la **Loi sur les juges**. Elle a pour mandat de déterminer si le traitement et les avantages des juges nommés par le gouvernement fédéral, et plus spécialement si les pensions auxquelles ceux-ci, leur conjoint et leurs enfants ont droit, sont satisfaisants.

La Commission invite toute personne intéressée à lui soumettre par écrit ses vues sur les sujets qu'elle a reçu pour mission d'examiner. Ces interventions doivent prendre la forme d'un document écrit, établi dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, et être déposées auprès de la Commission en huit exemplaires au plus tard le 20 octobre 1986. Quiconque dépose un tel document écrit peut en outre demander à la Commission d'être entendu par celle-ci. En pareil cas, il convient d'aviser la Commission au plus tard le 10 octobre 1986 du souhait de présenter des observations orales, ainsi que de la ville et de la langue officielle dans lesquels cette intervention aura lieu. Il convient de noter que le dépôt de documents écrits n'oblige nullement à présenter les observations orales. Quoi qu'il en soit, nul ne se verra accorder l'autorisation d'exposer verbalement ses vues à moins d'avoir remis un document écrit à la Commission avant la date limite du 20 octobre 1986.

La Commission, s'il y a lieu, tiendra des audiences dans les villes et aux dates qui suivent :

Halifax	23 octobre
Vancouver	29 octobre
Edmonton	30 octobre
Montréal	21 novembre
Ottawa	27 et 28 novembre

Il est possible d'obtenir le texte définissant le mandat de la Commission sur simple demande.

Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges
110, rue O'Connor
Bureau 1114
Ottawa (Ontario)
K1A 1E3

Le président de la Commission

H. Donald Guthrie, c.r.

APPENDIX "B"

LIST OF WRITTEN SUBMISSIONS

1. The Joint Committee on Judicial Benefits of the Conference of Chief Justices and Chief Judges and the Canadian Judges Conference
2. Justices of the Supreme Court of Ontario
3. The Honourable Mr. Justice Patrick T. Galligan (Supreme Court of Ontario (High Court of Justice))
4. The Honourable Mr. Justice Doane Hallett (Supreme Court of Nova Scotia (Trial Division))
5. The Honourable Mr. Justice Donald S. Thorson (Supreme Court of Ontario (Court of Appeal))
6. The Honourable Mr. Justice Thomas G. Zuber (Supreme Court of Ontario (Court of Appeal))
7. The Honourable Judge Fernand L. Gratton (District Court of Ontario)
8. The Honourable Judge Hugh M. O'Connell (District Court of Ontario)
9. The Canadian Bar Association Standing Committee on Pensions for Judges' Spouses and Judges' Salaries
10. The Law Society of Alberta (R.P. Fraser, Q.C., President)
11. The Nova Scotia Barristers' Society (L.K. Evans, Q.C., President)
12. Le Barreau du Québec (Mtre Serge Ménard, Bâtonnier, and Mtre Louis-Philippe de Grandpré, Q.C.)
13. The Patent Examiners' Group of the Professional Institute of the Public Service of Canada
14. M.F. Murphy, Calgary, Alberta
15. Winnifred M. Rogalsky, Chilliwack, British Columbia

APPENDIX "C"

PIONEER GRAIN COMPANY, LIMITED

HONOURABLE OTTO LANG, P.C., Q.C.

THE PIONEER

RICHARDSON BUILDING
ONE LOMBARD PLACE WINNIPEG, MANITOBA R3B 0X8
TELEPHONE (204) 986-5881 TELEX 075-7814

February 27, 1986

Mr. Justice A. R. Philp
Judges Chambers
Law Courts
WINNIPEG, Manitoba
R3C 0V8

Dear Allen:

On the basis of your research and the information you have obtained about the calculations made for the Commission which I chaired, I am convinced that you are right in your conclusions. In short, the philosophy and logic which our Commission applied in its report should have led to a different base salary figure for 1985. It would appear that your figure based on revised and accurate calculations of $123,500 for 1985 is correct.

Yours sincerely,

Otto Lang
Executive Vice-President

/lb

APPENDIX "D"

Valuation Summary of Annuities under the Judges Act as of December 31, 1985 (Including Indexation Pursuant to SRBA)

ACTIVES

	Males	Females	Both Sexes
Contributors	754	45	799
Total Payroll	$ 77,372,560	$ 4,705,330	$ 82,077,890
Judges' Contributions*	3,910,132 (5.1%)	288,734 (6.1%)	4,198,866 (5.1%)
Government Costs	17,425,957 (22.5%)	753,335 (16.0%)	18,179,292 (22.2%)
Normal Cost	21,336,089 (27.6%)	1,042,069 (22.1%)	22,378,158 (27.3%)
Actuarial Liability	145,333,135	5,237,699	150,570,834

* Judges' contributions expressed as a percentage of payroll represent a weighted average of the 1.5% and 7.0% judicial contribution rates.

PENSIONERS

	Number	Annual Benefit	Actuarial Liability
Healthy Pensioners (all males)	131	$ 8,191,284	$ 67,703,045
Disabled Pensioners (" ")	25	1,554,240	18,405,266
Spouse Pensioners (all females)	224	6,114,180	62,909,410
Children Pensioners (both sexes)	13	86,280	141,615
Total Pensioners	393	15,945,984	149,159,336

	Total
Total Members	1,192
Total Actuarial Liability	$299,730,170

Summary of Methodology and Assumptions used for the above valuation of benefits:

A. *Valuation Method:*

The accrued benefit cost method (or the unit credit method) was used to value the benefits under the *Judges Act*.

However, in respect of the judges' disability and pre-retirement survivor benefits (available without any service requirement), only the current year cost of those benefits was included in the normal cost (on one-year term basis). Therefore, the actuarial liability ignores those benefits.

B. *Assumptions:*

1. Interest: 6.5%

2. Indexation: 3.5%

3. General Salary Increases: 5%

4. Promotional Salary Scale: None assumed, since the only promotions available are elevation to a higher court or to a position of Chief or Associate Chief.

5. Funding age: 75, or earlier for those judges retiring according to the assumed retirement incidence rates.

6. Rates of decrement for active contributors (derived from actual experience between 1981 and 1985, except for mortality):

   (a) Return of contributions: assumed at 0.005 from age 30 to 54 inclusive and at 0.0 thereafter

   (b) Disability: assumed at 0.001 from age 30 to 60, increasing by .002 each year up to 0.019 at age 69, and at 0.0 thereafter

   (c) Mortality: GAM83 (different for males and females)

   (d) Retirement: assumed at 0 from age 30 to 64, at 0.02 from age 65 to 69, at 0.12 at age 70 (reflecting this compulsory retirement age for some judges), and at 0.08 from age 71 to 74, all remaining judges retiring at 75. Since these rates are applied only to those judges with at least fifteen years of service, the experience rates derived from the entire population of judges were adjusted to be applicable to only those with this service qualification, in order to reproduce the same expected number of judges retiring.

7. Accrual period for retirement benefits: for purposes of the accrued benefit method, retirement benefits are assumed to accrue over the period from appointment age to assumed retirement age, varying according to the assumed retirement incidence rates (for entry age below 65, full 2/3 pensions accrue equally over each year of the applicable period; for entry age over 65, the same is true but for pro-rated benefits only).

8. Rates of decrement for pensioners:

   (a) Mortality: GAM 83 (rated up 3 years for disabled)

   (b) Remarriage of surviving spouses: rates varying by age at widowhood and duration since widowhood (e.g. in fifth year of widowhood that began at age 40: 0.023 for widows and .069 for widowers)

9. Proportions of deceased contributors leaving eligible spouse and/or children and average age of spouses and average duration of children's benefits: all varying by age at death, as shown in the following sample:

Age at Death	Proportion Leaving Eligible Spouse	Average Age of Spouse		Average Number of Eligible Children		Average Remaining Duration of Eligibility
		Female	Male	Male Contributor	Female Contributor	
40	0.919	38	42	1.385	2.103	17
50	0.963	47	52	0.893	1.635	12
60	0.964	56	62	0.210	0.866	8
70	0.729	65	72	0.032	0.040	0
80	0.513	73	82	0.003	0.000	0
90	0.251	78	92	0.000	0.000	0

10. Residual benefit: ignored (considered negligible).

APPENDIX "E"

Average Age of Judicial Appointees on Assuming Office

1970	—	47	1978	—	49
1971	—	48	1979	—	50
1972	—	47	1980	—	50
1973	—	49	1981	—	50
1974	—	50	1982	—	51
1975	—	48	1983	—	49
1976	—	50	1984	—	51
1977	—	47	1985	—	52

Source: Commissioner for Federal Judicial Affairs

APPENDIX "F"

Taxation of New Judges

Illustration of Cash Flow Problems

Assumptions:

1. Lawyer is a member of a partnership with a January 31 year-end. His or her share of the partnership income for the year ended January 31, 1987 is $150,000. Lawyer claimed a reserve for 1971 accounts receivable of $10,000 on January 31, 1986.

2. Lawyer is appointed to the bench on June 1, 1987, at a salary of $107,500 per annum. $7,500 per annum is deducted at source under section 29.1 of the *Judges Act* in respect of his or her pension and is fully deductible from taxable income. Tax deductions of $36,000 are also made. Lawyer retires from law firm as of May 31, 1987. The partnership agreement specifies that the partnership is not dissolved on the retirement or admission of partners.

3. Lawyer's income for the stub period of February 1 to May 31, 1987 is $50,000. Lawyer has $25,000 of unbilled work in progress (WIP) on May 31, 1987. The partners will elect to treat these items as income to the lawyer rather than as capital.

4. Lawyer has drawn against his or her partnership income in order to make the necessary income tax instalment payments and to meet living expenses.

5. Lawyer's capital account is $50,000 which is equal to its adjusted cost base. Lawyer has borrowed $40,000 against his or her other partnership interest and this loan must be repaid on withdrawal from the firm.

6. Lawyer requires after-tax income of $56,000 to meet living expenses.

Illustration of Cash Flow Problems of New Judges

	June 1 to December 31, 1987	1988	1989	1990 and thereafter
Cash Flow				
From partnership				
Unbilled WIP	$ 25,000			
Capital interest	50,000			
Less: Loan repayment	(40,000)			
	10,000			
Net from partnership	35,000	—	—	—
Salary, net of tax	$37,000	$64,000	$64,000	$64,000
	72,000	64,000	64,000	64,000
Less:				
Tax instalments and final tax payments (see next page)	(12,000)	(13,000)	(79,000)	—
Available for living expenses	$60,000	$51,000	$(15,000)	$64,000
Required for living expenses	$33,000	$56,000	$56,000	$56,000
Excess (Shortfall)	$27,000	$(5,000)	$(71,000)	$ 8,000
Cumulative excess (Shortfall)	$27,000	$22,000	$(49,000)	$(41,000)
				reducing by $8,000 per year

Calculation of Taxable Income

Taxes Payable and Timing of Taxes Payable

	In year of Appointment 1987	Following Year 1988
Taxable Income		
Income for year ended January 31 (election made under s. 24.1 of the *ITA*)	$ 62,500	$ 87,500
Income for "stub" period (s.96.(1.1) of the *ITA* applies)		$ 50,000
Unbilled WIP		$ 25,000
1971 Accounts Receivable Reserve		$ 10,000
Capital	—	—
Judge's salary (net after pension contributions)	58,000	100,000
	$120,500	$272,500
Tax	$ 49,000	$128,000
Tax withheld on salary	(21,000)	(36,000)
Tax instalment	(16,000)	—
Balance to be paid out of judge's salary	$ 12,000	$ 92,000
To be paid as instalments on		
June 30, 1987	$ 4,000	
September 30, 1987	4,000	
December 30, 1987	4,000	
March 30, 1988		$ 3,250
April 30, 1988	0	
June 30, 1988		3,250
September 30, 1988		3,250
December 30, 1988		3,250
April 30, 1989		79,000
	$ 12,000	$ 92,000

APPENDIX "G"

Taxation of New Judges

Illustration of Recommendation

	1987	1988	1989	1990
Cash Flow				
From partnership				
Unbilled WIP	$ 25,000			
Capital interest	50,000			
Less: Loan repayment	(40,000)			
	10,000			
Net from partnership	35,000			
Salary, net of tax	37,000	$ 64,000	$ 64,000	$ 64,000
	72,000	64,000	64,000	64,000
Less:				
Tax instalments	(18,000)	(8,000)	(8,000)	(8,000)
(see next page)				
Available for living expenses	54,000	56,000	56,000	56,000
Required for living expenses	33,000	56,000	56,000	56,000
Excess	$ 21,000	$ nil	$ nil	$ nil
Cumulative excess	$ 21,000	$ 21,000	$ 21,000	21,000

Taxation of New Judges

Illustration of Recommendation

	1987	1988 and thereafter
Taxable Income		
Professional income for year	$150,000	
Professional income for "stub" period	50,000	
Unbilled WIP	25,000	
1971 Accounts Receivable reserve	10,000	
	235,000	
Judge's salary	58,000	100,000
	293,000	100,000
Add: Judge's Reserve claimed in prior year	—	161,000
Deduct: Judge's Reserve end of year (note)	(161,000)	(149,500)
Taxable income	$132,000	$111,500
Tax, say	$ 55,000	$ 44,000
Tax withheld on salary	(21,000)	(36,000)
Tax instalment made	(16,000)	—
	$ 18,000	$ 8,000
To be paid as follows:		
June 30, 1987	$ 6,000	
September 30, 1987	6,000	
December 30, 1987	6,000	
March 30, 1988		$ 2,000
April 30, 1988	0	
June 30, 1988		2,000
September 30, 1988		2,000
December 30, 1988		2,000
April 30, 1989		0
	$ 18,000	$ 8,000

Note:

Amounts included in Judge's Reserve

○ Professional income for year	$ 87,500
○ Professional income for "stub" period	50,000
○ Unbilled WIP	25,000
○ 1971 Accounts Receivable reserve	10,000
	$172,500

Reserve in 1987 14/15 x $172,500 = $161,000

1988 13/15 x $172,500 = $149,500

Ministère de la Justice Canada
Department of Justice Canada

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

Le 27 février 1987

Présenté au ministre de la Justice du Canada

Canada

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

Le 27 février 1987

Présenté au ministre de la Justice du Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. J2-69/1987

ISBN 0-662-55058-7

Aux termes de l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*, je dépose le Rapport et les Recommandations de la Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été nommée le 1er septembre 1986 pour déterminer si les traitements et autres sommes payables en application de la *Loi*, ainsi que les autres prestations conférées aux juges, sont satisfaisants. En conformité de l'article 67(4) du Règlement de la Chambre des communes, ce document sera réputé renvoyé au Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

L'honorable Ray Hnatyshyn
Ministre de la Justice et
Procureur-général du Canada

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	Avant-propos	1
II.	Introduction	5
III.	Le processus révisionnel	6
IV.	Le traitement des juges	7
V.	L'écart salarial entre les cours de district et de comté et les cours supérieures	12
VI.	L'indemnité pour frais accessoires	13
VII.	Les allocations de transfert	14
VIII.	Les pensions des juges	15
	A. Participation des juges aux pensions	15
	B. «La règle des quatre-vingts»	18
	C. Suffisance des prestations de pension	19
	D. Retraite anticipée et pension proportionnelle	20
	E. Les juges de la Cour suprême du Canada	21
	F. Pension garantie optionnelle	22
	G. La double imposition	23
	H. L'indexation des pensions	24
	I. Suspension de la pension du conjoint survivant en cas de remariage	24
IX.	Une solution alternative quant à la détermination du traitement des juges	26

X. L'imposition des nouveaux juges 27

XI. Conclusion 31

XII. Résumé des recommandations 32

Annexes

A. Avis dans les journaux 35

B. Liste des intervenants 37

C. Lettre de l'honorable Otto Lang à l'honorable juge A.R. Philp en date du 27 février 1986 38

D. Synopsis d'évaluation des pensions en vertu de la *Loi sur les juges* au 31 décembre 1985 39

E. Âge moyen des juges à leur accession à la magistrature 42

F. L'imposition des nouveaux juges - exemple du problème de liquidités 43

G. L'imposition des nouveaux juges - illustration de la recommandation 46

COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

I. Avant-propos

Membres : M. H. Donald Guthrie, c.r. (président)
M. Edward H. Crawford
M^e Jeannine M. Rousseau
M. Eldon M. Woolliams, c.r.

Secrétaire exécutif : M. Harold Sandell

Mandat

Le 1^er septembre 1986, le ministre de la Justice et procureur général du Canada, l'honorable Ray Hnatyshyn, a nommé les membres de la Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges conformément à l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*. Le mandat de la Commission se lit comme suit :

> «La Commission doit, conformément à l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*, étudier si les traitements et autres sommes payables en application de cette *Loi*, ainsi que les autres prestations accordées aux juges, sont satisfaisants.
>
> Elle doit notamment faire porter son étude et présenter un rapport sur les points suivants :
>
> 1. Le bien-fondé des traitements et des indemnités payés en application de la *Loi*, compte tenu des changements apportés par le c. 48 des S.C. de 1985.
> 2. Les pensions versées aux juges en vertu du paragraphe 23(1) de la *Loi*, et plus particulièrement
>   a) les critères d'octroi de la pleine pension de retraite selon la *Loi*;
>   b) le calcul des prestations auxquelles ont droit les juges démissionnaires qui ne sont pas admis, selon la *Loi*, à recevoir la pleine pension;
>   c) les contributions payables par les juges à l'égard des prestations prescrites par la *Loi*.
> 3. Les pensions prévues aux articles 25, 26 et 27 de la *Loi* à l'intention des conjoints survivants et des enfants.
>
> La Commission doit présenter au ministre de la Justice un rapport sur les résultats de l'enquête conformément au paragraphe 19.3(2) de la *Loi*.»

De plus, le Ministre a écrit au président le 8 décembre 1986 pour lui demander que la Commission examine, dans le cadre de son mandat, la question des allocations de transfert consenties aux juges de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'impôt qui souhaitent quitter Ottawa et vivre ailleurs au Canada au moment de leur retraite.

Le calendrier des réunions et des audiences de la Commission se présente comme suit :

17 septembre 1986 - Toronto
26, 27 et 28 novembre 1986 - Ottawa
16 décembre 1986 - Toronto
17 et 18 janvier 1987 - Toronto
24 et 25 janvier 1987 - Toronto
6, 7 et 8 février 1987 - Toronto
17 février 1987 - Téléphone-conférence
18 février 1987 - Téléphone-conférence
24 février 1987 - Téléphone-conférence

Avis, soumissions et audiences

Durant les mois de septembre et d'octobre 1986, la Commission a fait paraître dans 21 journaux au Canada un avis invitant les intéressés à communiquer avec elle, verbalement ou par écrit, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, concernant les questions visées par son mandat. Avis a également été donné à certains groupes et particuliers. La Commission a offert de tenir des audiences à Halifax, Vancouver, Edmonton, Montréal et Ottawa au cours des mois d'octobre et de novembre 1986.

L'avis est reproduit, en français et en anglais, à l'annexe «A». Il a été publié dans les journaux suivants:

St. John's Evening Telegram
Charlottetown Guardian
Halifax Chronicle-Herald
Le Courrier
Saint John Telegraph Journal
Le Soleil
La Presse
Montreal Gazette
Le Droit
Ottawa Citizen
The Globe and Mail
The Lawyers Weekly
Winnipeg Free Press
Regina Leader Post
Calgary Herald
Edmonton Journal
Le Franco-Albertain
Vancouver Province
Le Soleil de Colombie
The Yellowknifer
Whitehorse Star

Les groupes et particuliers dont les noms figurent à l'annexe «B» ont fait parvenir à la Commission des représentations écrites.

Les seules demandes concernant la tenue d'audiences visaient Ottawa. Ces audiences ont eu lieu les 27 et 28 novembre 1986 à la salle d'audience du Conseil des Arts du Canada, au 99 de la rue Metcalfe. Ont été entendus les représentants des organismes suivants:

1. Le Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges

Représentants : John J. Robinette, c.r., Toronto
Yves Fortier, c.r., Montréal

2. Des juges de la Cour suprême de l'Ontario

Représentant : John F. Howard, c.r., Toronto

3. Le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints des juges

Représentants : Bryan Williams, c.r., Vancouver
(président de l'Association)
S.J. Safian, c.r., Regina
(président du Comité permanent)
H.A.D. Oliver, c.r., Vancouver
Thomas J. Walsh, c.r., Calgary
Robert B. Goodwin, Winnipeg
John Fortier, Charlottetown
George A. Allison, c.r., Montréal

Comités et commissions précédentes

La Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges est le cinquième comité ou commission fédéral à avoir reçu, ces dernières années, le mandat de faire enquête sur les traitements, les indemnités et les prestations versés aux juges, et de présenter des recommandations à ce sujet au ministre de la Justice. C'est aussi la deuxième à avoir été créée en vertu de l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*.

En septembre 1974, un comité spécial présidé par l'honorable Emmett Hall, juge (à la retraite) de la Cour suprême du Canada, a présenté son rapport au Ministre. Le Comité sur les indemnités versées aux juges et les questions connexes, présidé par Irwin Dorfman, c.r., (le Comité Dorfman) a présenté son rapport au Ministre en novembre 1978. En décembre 1981, c'était au tour du Comité sur les pensions des juges, présidé par Jean de Grandpré, c.r., (le Comité de Grandpré) de soumettre son rapport. La Commission de 1983 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été la première «commission triennale» constituée en vertu de l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*, était présidée par l'honorable Otto Lang, C.P., c.r. (la Commission Lang); elle a remis son rapport au Ministre en octobre 1983.

Remerciements

La Commission tient à remercier le commissaire à la magistrature fédérale, Pierre Garceau, c.r., ainsi que les membres de son personnel, notamment André Gareau et Louise Fox, pour l'aide qu'ils lui ont apportée tout au long de ses travaux.

Nous aimerions également remercier l'actuaire en chef du Département des assurances du Canada, Walter Riese, F.I.C.A., F.S.A., ainsi que Claude Gagné, F.I.C.A., F.S.A., un autre actuaire faisant partie de son personnel, de leur précieux concours.

La Commission a retenu les services du cabinet Clarkson Gordon pour tout ce qui touchait les questions fiscales traitées dans le présent rapport et remercie William E. Crawford, C.A., et Jennifer L. Shaw, C.A., de leur excellent travail.

En terminant, nous aimerions souligner la contribution de Harold Sandell, du ministère de la Justice, à Ottawa, sur qui nous avons eu la chance de compter en tant que secrétaire exécutif. Nous aimerions lui exprimer ici notre sincère gratitude pour son enthousiasme, sa diligence et son dévouement. Sans lui, il nous aurait été impossible de nous acquitter de notre mandat avec la même efficacité et dans un laps de temps aussi court. Sa connaissance approfondie des systèmes juridique et judiciaire canadiens ainsi que des lois s'y rapportant s'est avérée pour nous un atout précieux.

II. Introduction

L'exercice du pouvoir judiciaire de façon indépendante de l'exécutif et du législatif est un principe fondamental de notre régime démocratique.[1] La *Loi constitutionnelle de 1867* reconnaît ce principe en conférant au gouverneur général, et non pas au gouverneur en conseil, le pouvoir de nommer les juges des cours de comté et de district et des cours supérieures des provinces, ainsi que le pouvoir de démettre de leurs fonctions les juges des cours supérieures, et ce, uniquement sur une adresse à la fois du Sénat et de la Chambre des communes. C'est aussi en vertu de ce principe fondamental que la *Loi constitutionnelle de 1867* impose au Parlement, et non pas au pouvoir exécutif, l'obligation de fixer et de payer les traitements, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté. L'indépendance des juges est également une notion implicite dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans la *Déclaration canadienne des droits*. De plus, le droit canadien, tant dans sa doctrine que dans sa jurisprudence, reconnaît depuis longtemps l'indépendance de la magistrature, tout comme les traditions juridiques dont nous avons hérité. Enfin, le Canada est tenu d'assurer l'indépendance de sa magistrature en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[2], et d'autres conventions internationales viennent confirmer davantage ce principe.

Un des éléments essentiels de l'indépendance des juges dépend de l'obligation du Parlement de fixer et de verser leurs traitements, allocations et pensions. Cette rémunération doit leur assurer la sécurité financière. Les mécanismes et les institutions qui permettent de fixer et de verser la rémunération des juges doivent être tels qu'ils empêchent l'ingérence arbitraire du pouvoir exécutif dans l'établissement et l'octroi des traitements et des avantages des juges. De plus, le montant de cette rémunération doit être suffisante pour permettre à un juge et à sa famille de jouir de la sécurité financière, et d'être perçus ainsi par la société, étant donné qu'un juge est tenu, de par la *Loi*, de ne s'adonner à aucune autre occupation ou entreprise, mais de se consacrer exclusivement à ses fonctions judiciaires. Et cette échelle de traitements et avantages doit être telle que les avocats les plus compétents ne se détournent pas de la magistrature.

C'est dans ce contexte général que la Commission s'est penchée sur la question de savoir si les traitements et avantages des juges sont satisfaisants.

---

[1] Voir *Sa Majesté la Reine* c. *Marc Beauregard* (1986) 2 R.C.S. 56, p. 69-76.

[2] (1967), 61 A.J.I.L. 870.

III. Le processus révisionnel

L'article 19.3 de la *Loi sur les juges* requiert que le ministre de la Justice nomme, tous les trois ans, de trois à cinq commissaires «pour étudier si les traitements et autres sommes payables en application de la [*Loi sur les juges*], ainsi que les autres prestations conférées aux juges, sont satisfaisants». L'article ajoute que, dans les six mois de leur nomination, les commissaires doivent adresser au ministre de la Justice un rapport «contenant les recommandations qu'ils estiment appropriées». Le Ministre fait déposer ce rapport devant le Parlement «au plus tard le dixième jour de séance qui suit sa réception».

Le Parlement a donc imposé un délai de six mois entre la nomination des commissaires et la remise du rapport, ainsi qu'un délai de 10 jours entre la réception du rapport par le Ministre et son dépôt au Parlement.

À notre avis, c'est pour atténuer l'élément de politique partisane dans le rajustement de la rémunération des juges et réaffirmer le principe de l'indépendance de la magistrature que la *Loi sur les juges* exige l'obtention des recommandations de commissions triennales, constituées de «personnes d'expérience possédant des connaissances spécialisées après avoir procédé à un examen complet et indépendant».

Ignorer bon nombre des recommandations d'une commission triennale, ou les mettre en oeuvre tardivement, porte atteinte à l'intégrité du processus révisionnel et en diminue sensiblement l'efficacité. Les retards regrettables à agir suite aux rapports des Comités Dorfman et de Grandpré et de la Commission Lang devraient être évités à l'avenir.

Par conséquent, nous **recommandons que le Parlement accepte sans tarder et mette rapidement en oeuvre les recommandations de la présente Commission triennale et des autres commissions subséquentes ou, le cas échéant, fasse connaître rapidement les recommandations avec lesquelles il n'est pas d'accord.**

IV. Le traitement des juges

En plus d'un mécanisme de sélection méticuleux, un moyen fondamental d'assurer la compétence et l'indépendance de la magistrature repose dans les dispositions que renferme notre Constitution qui obligent le Parlement à fixer et à verser les traitements, allocations et pensions des juges. Il est tout aussi évident que la nécessité de garantir l'indépendance des juges, d'attirer à la magistrature les avocats les plus compétents, de veiller à ce que les juges ne se démoralisent pas et de sauvegarder leur sécurité financière fait de ceux-ci un groupe à part dont les besoins en matière de rémunération les distinguent de la fonction publique, avec laquelle on les compare trop souvent erronément.

Le Canada occupe une place de choix quant à la qualité de sa magistrature. Il s'agit là d'une norme élevée qu'il se doit de maintenir.

Trois citations sont autant d'actualité aujourd'hui qu'elles l'étaient au moment où elles furent prononcées. La première, au sujet du besoin de sécurité et d'indépendance, est tirée d'un discours prononcé par le lord Chancelier, vicomte Sankey, devant la chambre des Lords en 1933 :

> «Il ne fait, nous pensons, aucun doute que les juges ne se trouvent pas dans la même situation que les fonctionnaires. Ils sont nommés à des fonctions particulières de dignité et d'importance exceptionnelle. Ils occupent une place vitale dans la constitution de notre pays. Ils se trouvent sur un pied d'égalité entre la Couronne et le pouvoir exécutif, et entre le pouvoir exécutif et les sujets. Ils doivent s'acquitter des fonctions les plus sérieuses et fort lourdes de responsabilités. Il est considéré essentiel depuis deux siècles que leur sécurité et leur indépendance demeurent intactes ...»[1]

La deuxième citation, provenant du même discours du vicomte Sankey, porte sur la compétence de la magistrature :

> ... «Nous ne pouvons nous empêcher de craindre que si le traitement et le prestige d'un juge d'une cour supérieure demeurent ce qu'ils sont actuellement, ceux qui nous remplaceront ne proviendront probablement pas, comme ce fut le cas dans le passé, des éléments les plus prometteurs du barreau. Il y a présentement si peu d'attrait pour eux d'accepter une nomination au sein de la magistrature, qu'il sera impossible d'inciter les membres les plus prometteurs du barreau à consentir les sacrifices nécessaires.
>
> Les conséquences ... auront une grande portée et seront désastreuses pour les intérêts véritables de la nation ...»[2]

Le troisième texte, qui porte également sur la compétence de la magistrature, est extrait d'une partie souvent citée d'un discours publié dans la Revue du Barreau canadien en 1927 et prononcé par l'honorable R.B. Bennett, c.r. (tel était alors son titre), qui allait devenir plus tard Premier ministre :

> «Maintenant, si ceux qui ont de gros revenus n'ambitionnent pas d'accéder à la magistrature, il s'ensuit qu'il faut alors se contenter de personnes de second ordre, et au lieu de nommer les meilleurs hommes à la magistrature, il faut faire appel à des hommes de compétence médiocre dans leur profession...»[3]

Des modifications récentes à la Constitution renforcent la nécessité pour nos tribunaux de continuer à attirer à la magistrature des hommes et des femmes du plus haut calibre. En raison de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le pouvoir judiciaire joue un rôle d'une importance révolutionnaire dans l'histoire juridique du Canada et se trouve au premier plan de l'élaboration de la loi, aux côtés du Parlement lui-même.

Par conséquent, nous rappelons et appuyons l'observation de la Commission Lang (page 2), à savoir :

> «La place du judiciaire a pris plus d'importance encore à la suite des derniers événements constitutionnels au Canada, et particulièrement à la suite de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le judiciaire joue aussi un rôle plus grand dans notre société du fait de la complexité de plus en plus marquée de nos rapports sociaux et économiques. L'indépendance de la magistrature est indissociable de la position unique qu'elle occupe.»

La Cour suprême du Canada elle-même, dans l'arrêt *Beauregard*, affirmait que, depuis aussi loin que l'*Act of Settlement* en 1700, l'indépendance judiciaire repose sur l'inamovibilité et la sécurité financière.[4]

Ces énoncés ont guidé la Commission dans son étude et sous-tendent ses conclusions au sujet des traitements des juges.

Par des modifications apportées à la *Loi sur les juges* en 1975, le niveau de traitement des juges puînés des cours supérieures a été fixé à peu près au point médian de l'échelle de traitement du niveau le plus élevé (DM3) d'un sous-ministre fédéral. Il ne faut pas pour autant conclure à l'équivalence des facteurs à retenir dans le processus de fixation des traitements, car aucun autre groupe ne partage avec la magistrature la nécessité de maintenir son indépendance et d'attirer des candidats parmi les personnes les plus compétentes dans une profession en général bien rémunérée. À l'époque cependant, l'équivalence du traitement d'un juge à celui d'un sous-ministre principal était en général considéré comme satisfaisant à tous les critères à retenir pour fixer les traitements des juges. Ce niveau de traitement assurait un degré suffisant de sécurité financière et peu nombreux étaient les obstables financiers au recrutement d'avocats compétents aux postes de juges.

À l'instar de la Commission Lang, nous sommes d'avis que l'échelle de traitement des juges en 1975 était satisfaisante pour cette année-là et nous **recommandons qu'une nouvelle base de traitement soit établie à compter du 1er avril 1986, en appliquant l'Indice composite des activités économiques au traitement de 1975 pour les années 1976 à 1986, avec une majoration de 6 p. 100 et de 5 p. 100 pour les années 1983 et 1984 respectivement** (pendant que la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* était en vigueur). Le rajustement annuel des traitements prévu à l'article 19.2 de la *Loi sur les juges*[5] s'appliquerait alors à 1987 et à 1988, jusqu'à concurrence d'un maximum de 7 p. 100 pour chacune de ces années, après quoi la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges serait appelée à se pencher de nouveau sur la question.

L'indexation est le seul moyen à l'heure actuelle qui permet au Parlement de s'acquitter de son devoir constitutionnel aux termes de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sans avoir à déposer à chaque fois des projets de loi afin de modifier les traitements. De plus, il offre un moyen relativement peu contesté de rajuster les traitements des juges sans être obligé d'attendre les mesures prises par le Parlement au sujet des recommandations formulées par les commissions triennales.

Le revenu des juges n'a pas progressé au même rythme que celui d'autres groupes au sein de notre société. On ne saurait trop insister sur l'importance de fixer un traitement de base qui soit juste pour les juges, car des moins-perçus de revenu se produiront et se décupleront sur plusieurs années de suite si le traitement de base original ou un traitement ultérieur est inférieur à ce qu'il doit être. Nous avons appris que la Commission Lang avait fait une erreur de calcul dans l'application de l'Indice composite des activités économiques au traitement de base de 53 000 $ en 1975 pour les années 1976 à 1983. Le 1er avril 1985, le chiffre du traitement de base d'un juge puîné d'une cour supérieure aurait dû être 123 400 $, et non pas 119 000 $ (voir à l'annexe «C» la lettre soumise par le Comité conjoint sur les avantages des juges. Cette lettre affirme que le chiffre exact pour 1985 est 123 500 $.

La présente Commission retient plutôt le chiffre corrigé de 123 400 $ pour 1985). En se fondant sur notre recommandation d'appliquer l'Indice composite des activités économiques au traitement de 1975 (de 53 000 $) pour chacune des années 1976 à 1986 (majoré de 6 p. 100 et de 5 p. 100 pour 1983 et 1984), on obtient les montants qui apparaissent à la colonne 4 du tableau ci-après.

1 Année	2 Réel	3 Pourcentage de variation de l'indice composite des activités économiques	4 Calcul des traitements[6] en fonction de l'indice composite des activités économiques
1975	53 000[7] $	—	—
1976	53 000	14,17	60 500 $
1977	55 000	12,14	67 800
1978	57 000	9,61	74 300
1979	57 000	6,16	78 800
1980	70 000	8,65	85 600
1981	74 900	10,08	94 200
1982	80 100	11,93	105 400
1983	84 900	9,99 (6% maximum)	111 700
1984	89 100	7,37 (5% maximum)	117 200
1985	105 000	5,31	123 400
1986	108 700	3,53	127 700

Par conséquent, les niveaux recommandés de traitement au 1er avril 1986 sont les suivants :

Juges, Cour fédérale du Canada et cours supérieures–	**127 700 $**
Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour fédérale du Canada et cours supérieures–	**139 700 $**
Juges, Cour suprême du Canada–	**151 700 $**
Juge en chef du Canada–	**163 800 $**

Les traitements que nous recommandons à l'égard des juges en chef et des juges en chef adjoints de la Cour fédérale du Canada et des cours supérieures, ainsi qu'à l'égard des juges et du juge en chef de la Cour suprême du Canada, rétabliront les proportions qui existaient en 1975 avec le traitement des juges puînés de la Cour fédérale du Canada et des cours supérieures (traitement fixé alors à 53 000 $ et recommandé maintenant à 127 700 $, à compter du 1er avril 1986).

Il est de la connaissance de la présente Commission que des avocats forts compétents ont refusé d'être nommés juges en raison de la perte de revenu qu'ils subiraient. Si les présentes recommandations en matière de traitement sont mises en oeuvre, elles répondront, dans une bien plus grande mesure que ce n'est le cas actuellement, à la double exigence de sauvegarder la sécurité financière de la magistrature et d'y attirer des avocats des plus compétents. Le rapport Burns sur la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique (mai 1985)[8], qui portait sur les taux de

traitement et les conditions de service des cadres dans la fonction publique fédérale, recommandait des échelles de traitement se situant entre 106 500 $ (minimum) et 132 500 $ (maximum) au niveau de sous-ministre principal, à compter du 1er avril 1985.

L'étude de la rémunération entreprise par la société Peat Marwick pour le compte du ministère fédéral de la Justice en 1985 (dont des parties sont reproduites ci-après) comportait une enquête auprès des avocats et associés de cabinets juridiques (75 p. 100 de l'échantillon) et des avocats de sociétés et de gouvernements municipaux et provinciaux (25 p. 100 de l'échantillon). L'étude Peat Marwick révèle que le revenu moyen (dont le traitement, les bonis et la valeur des actions (dans le cas des conseillers juridiques internes de société) ou la participation aux profits (dans le cas des associés des cabinets juridiques)) des avocats admis au barreau entre 1960 et 1964 (années d'admission des candidats qui seraient vraisemblablement sollicités dans un avenir prévisible en vue d'une nomination de juge) se chiffrait à 124 548 $ en 1985 :

Revenu total moyen des avocats et associés de tous les secteurs selon l'année d'admission au barreau

Année d'admission au barreau	Revenu moyen	(taille de l'échantillon)
1970 - 1974	100 789 $	(457)
1965 - 1969	106 206	(194)
1960 - 1964	124 548	(140)
1955 - 1959	124 493	(125)
1954 et avant	102 457	(117)

L'étude Peat Marwick indique également que le revenu moyen des associés (admis au barreau entre 1960 et 1964) appartenant à de grandes études (réunissant 20 avocats ou plus) qui ont fait l'objet de l'enquête, s'élevait à 155 056 $ en 1985, traitement beaucoup plus élevé que celui que nous recommandons de verser aux juges à compter du 1er avril 1986 :

Participation moyenne aux profits pour un associé d'une grande étude (20 avocats et plus) selon l'année d'admission au barreau

Année d'admission au barreau	Part des profits	(taille de l'échantillon)
1970 - 1974	121 725 $	(63)
1965 - 1969	136 537	(34)
1960 - 1964	155 056	(30)
1955 - 1959	151 060	(22)
1954 et avant	120 161	(30)

La Commission s'est également penchée sur les traitements actuels des juges au Royaume-Uni, ainsi que sur les augmentations de traitement récemment proposées (janvier 1987) à l'égard des juges fédéraux aux États-Unis. Nous sommes d'avis que des comparaisons avec les traitements des

juges américains ou britanniques ne sont pas particulièrement utiles étant donné les fluctuations des taux de change et les différences de conditions économiques et sociales.

La Commission Lang avait recommandé que la présente Commission se penche sur la question des écarts régionaux et du coût de la vie en ce qui concerne les traitements et avantages des juges. Après réflexion, nous ne recommandons pas de modifications.[9]

---

[1] Parliamentary Debates, Lords, 1932-33, vol. 88, p. 1209 (le 27 juillet 1933).

[2] *Ibid.*, p. 1211.

[3] (1927) 5 R. du B. can. 272, p. 272.

[4] [1986] 2 R.C.S. 56, p. 74-75.

[5] Nous signalons que la formule de rajustement des traitements fondée sur l'Indice composite des activités économiques devra être modifiée étant donné que Statistique Canada ne publie plus cet indice. Nous devons préciser que l'Indice agrégé des activités économiques a déjà été adopté, au moyen d'une modification à la loi, afin de remplacer l'Indice composite aux fins de rajustement des prestations dans le cadre du *Régime de pensions du Canada* et des traitements aux termes de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* et de la *Loi sur les traitements*.

[6] Ramené au multiple, inférieur de 100 $ le plus proche (voir paragraphe 19.2(3) de la *Loi sur les juges*).

[7] Comprend les 3 000 $ supplémentaires de traitement prévus au paragraphe 20(1) (depuis révoqué) de la *Loi sur les juges* de l'époque.

[8] Le Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique (présidé par M. James W. Burns) a remis son onzième rapport au Premier ministre le 13 mai 1985.

[9] En vertu du paragraphe 20(2) de la *Loi sur les juges*, les juges des cours suprêmes des territoires touchent une allocation annuelle de 4 000 $, dont ils n'ont pas à rendre compte, à titre d'indemnité de vie chère dans les deux territoires.

V. L'écart salarial entre les cours de district et de comté et les cours supérieures

La Commission Lang recommandait que les traitements des juges des cours de comté et de district «soient calculés en appliquant la même formule que celle qui s'applique à la rémunération des juges des cours supérieures, mais qu'un écart salarial invariable entre les cours de district et de comté et les cours supérieures soit fixé à 5 000 $, cet écart devant être maintenu jusqu'à l'examen par la prochaine commission triennale». Le projet de loi C-78 (qui a reçu la sanction royale le 12 décembre 1985 pour devenir le chapitre 48 des Statuts du Canada de 1985) mettait cette recommandation en application et fixait à 5 000 $, au 1er avril 1985, l'écart invariable de traitement entre les juges des cours de comté et de district et ceux des cours supérieures.

Il n'y a que trois provinces, l'Ontario, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, qui maintiennent des cours de district ou de comté. Même si les différences de juridiction entre les deux instances judiciaires continuent de se rétrécir, les responsabilités des juges des cours supérieures au chapitre des questions qui relèvent de leur compétence sont beaucoup plus lourdes, et la nécessité de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions beaucoup plus grande, que dans le cas des juges des cours de district et de comté. Il convient de préciser que la situation des cours de district de l'Ontario fait actuellement l'objet d'examen dans le cadre d'une étude des tribunaux de cette province, étude entreprise par M. le juge Thomas Zuber à la demande du procureur général de l'Ontario. Rien ne nous a convaincu du bien-fondé de réduire davantage l'écart, pour le moment. Par conséquent, nous **recommandons que l'écart actuel de 5 000 $ soit maintenu.**

VI. L'indemnité pour frais accessoires

Une modification apportée en 1981 au paragraphe 20(1) de la *Loi sur les juges* accordait, à compter du 1er avril 1979, une indemnité annuelle, distincte du traitement, dont chaque juge est tenu de rendre compte, de 1 000 $ «à titre de dédommagement des frais accessoires raisonnables que peut nécessiter la bonne exécution de ses fonctions de juge». L'indemnité visait les frais de réparation et de remplacement de la tenue judiciaire, l'achat de livres et de journaux juridiques, les frais d'inscription à des organisations juridiques ou judiciaires et d'autres dépenses semblables non remboursables en vertu d'autres dispositions de la *Loi sur les juges*.

Suite à l'insuffisance de l'indemnité actuelle et à l'inflation, la somme maximale de 1 000 $ est épuisée, voire dépassée par nombre de juges. Par exemple, le prix des toges de juge (dans les provinces où elles ne sont pas fournies par les autorités provinciales) lors de l'entrée en fonctions, et périodiquement par la suite, absorbera à lui seul l'indemnité. De la même façon, une partie importante de l'indemnité actuelle sera absorbée rapidement par l'achat d'ouvrages juridiques dont un juge peut avoir besoin pour son cabinet, surtout s'il est appelé à siéger dans des centres judiciaires éloignés où les bibliothèques peuvent s'avérer insuffisantes.

Nous **recommandons que l'indemnité actuelle pour frais accessoires soit portée à 2 500 $ par année.**

VII. Les allocations de transfert

En 1985, le projet de loi C-78 accordait aux juges de la Cour suprême du territoire du Yukon ou de la Cour suprême des territoires du Nord-Ouest, qui prennent leur retraite, de même qu'au conjoint survivant et aux enfants des juges de ces cours, qui décèdent pendant qu'ils occupent leur poste, une allocation de transfert afin de les aider à se réinstaller dans l'une des provinces (*Loi sur les juges*, alinéas 21.1(1)c) et d)). Le paragraphe 21.1(1.1), qui fut ajouté en même temps, restreint l'admissibilité à cette allocation de transfert. Pour y avoir droit, le juge doit résider dans l'une des provinces au moment de sa nomination à la cour de l'une ou l'autre des territoires.

Les modifications apportées en 1985 visaient à soulager les difficultés possibles que pouvait connaître un juge, ou la famille d'un juge, dans ces circonstances. De la même façon, des difficultés semblables peuvent se produire dans le cas d'un juge (ou de la famille d'un juge) qui doit déménager à Ottawa au moment de sa nomination mais qui ne désire pas demeurer à Ottawa au moment de sa retraite (ou après le décès du juge). Actuellement, le juge et sa famille ont droit à une allocation de transfert au moment de la nomination en vertu de l'article 21.1. Cependant, au moment de la retraite ou du décès, ils n'ont pas droit à une allocation s'ils désirent quitter Ottawa pour aller vivre dans une autre partie du Canada.

La loi fédérale oblige les juges nommés aux trois cours prévues à l'article 101[1] (la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt) à habiter dans la région de la Capitale nationale ou à proximité (à l'exception des juges de la Cour canadienne de l'impôt qui faisaient autrefois partie de la Commission de révision de l'impôt et qui résidaient à l'extérieur de la région de la Capitale nationale). Afin de soulager les difficultés possibles discutées ci-haut, nous **recommandons que l'allocation de transfert soit accordée aux juges nommés aux trois cours prévues à l'article 101 et qui sont tenus, au moment de leur nomination, de venir s'établir dans le voisinage de la région de la Capitale nationale, lorsqu'ils prennent leur retraite, ainsi qu'aux conjoints survivants et aux enfants de ces juges qui décèdent pendant qu'ils occupent leur poste.** Nous **recommandons** également **que l'allocation de transfert permette à ces juges et à leur famille de déménager à un lieu de résidence se trouvant dans l'une des dix provinces ou l'un des deux territoires.** De plus, nous **recommandons que toutes allocations de transfert doivent être utilisées dans une période de temps raisonnable après l'événement en cause.**

---

[1] *Loi constitutionnelle de 1867.*

VIII. Les pensions des juges

L'article 23 de la *Loi sur les juges* prévoit l'octroi d'une pension égale aux deux tiers du dernier traitement, au juge qui

a) démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant 15 ans au moins et atteint l'âge de 65 ans;

b) démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant 15 ans au moins et dont la démission sert la bonne administration de la justice ou l'intérêt national;

c) ne peut plus s'acquitter pleinement de ses fonctions après avoir été atteint d'une infirmité permanente et démissionne ou est révoqué pour cette raison;

d) a exercé une fonction judiciaire pendant 10 ans au moins et qui quitte son poste parce qu'il a atteint l'âge de la retraite.

Le juge qui a atteint l'âge obligatoire de la retraite, sans avoir exercé une fonction judiciaire pendant 10 ans, a droit à une pension calculée au prorata du nombre d'années qu'il a exercé ses fonctions (au dixième près) par rapport à une période de 10 ans.

De plus, plutôt que de quitter la magistrature après avoir accumulé le nombre minimum d'années donnant droit à la retraite, un juge peut se prévaloir de l'option offerte par les articles 20.01, 20.1 et 20.2 de la *Loi sur les juges*, et décider d'occuper un poste de juge surnuméraire. En vertu de ces dispositions, un juge puîné admissible à la retraite non obligatoire et qui a droit à une pension peut choisir de demeurer en fonction (et d'assumer une charge de travail moindre dans la plupart des cas), tout en conservant le droit au plein traitement, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de retraite obligatoire ou qu'il quitte la magistrature pour quelque autre raison; c'est à ce moment qu'il recevra une pension. Un juge en chef ou un juge en chef adjoint qui choisit de devenir juge surnuméraire n'a droit de recevoir que le traitement de juge puîné pendant la durée de sa fonction surnuméraire, quoique la pension qu'il touchera par la suite sera fondée sur le traitement qu'il recevait en sa qualité de juge en chef ou de juge en chef adjoint. Le surnumérariat favorise la permanence au sein de la magistrature, tout en dégageant des postes qui ne pourraient autrement être occupés par d'autres juges avant la retraite obligatoire des titulaires. Tous les juges nommés par le gouvernement fédéral, à l'exception des membres de la Cour suprême du Canada, ont le droit de choisir de devenir juge surnuméraire. Environ 10 p. 100 de tous les juges nommés par le gouvernement fédéral occupent actuellement des postes de juge surnuméraire.

A. Participation des juges aux pensions

L'arrêt *Beauregard* a tranché la question de la constitutionnalité de la décision du Parlement d'exiger des juges une contribution raisonnable à leurs pensions. Ces pouvoirs ne sont pas illimités, comme le précise l'extrait suivant des motifs de la décision du juge en chef du Canada:

> «Le pouvoir du Parlement de fixer les traitements et les pensions des juges des cours supérieures n'est pas illimité. S'il y avait un indice qu'une loi fédérale traitant de ces questions avait été adoptée dans un but malhonnête ou spécieux, ou si les juges étaient traités d'une manière discriminatoire par rapport aux autres citoyens, de graves questions

> se poseraient alors concernant l'indépendance judiciaire et la loi en question pourrait très bien être jugée *ultra vires* de l'art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.»[1]

En vertu de l'article 29.1 de la *Loi sur les juges*, adopté en 1975, les juges nommés avant le 17 février 1975 versent, aux fins de leurs pensions (qui comprennent les pensions du conjoint survivant et des d'enfants), 1,5 p. 100 de leur traitement.[2] Les juges nommés après le 16 février 1975 versent 6 p. 100 de leur traitement en vue de leurs pensions et un autre 1 p. 100 en vue d'en payer les frais d'indexation. L'arrêt *Beauregard* a également maintenu la distinction faite entre les taux de contribution en fonction de la date de nomination.

Le Comité Dorfman a recommandé que les juges ne soient pas tenus de verser des contributions à leur régime de retraite, mais qu'il soient tous tenus de contribuer aux frais des prestations de retraite supplémentaires (indexation) à raison de 1 p. 100 de leur traitement. Le Comité de Grandpré a recommandé que les pensions des juges, y compris les prestations des survivants et les prestations de retraite supplémentaires, soient accordées sans que les juges aient à y contribuer. La Commission Lang a recommandé que tous les juges versent 1,5 p. 100 de leur traitement en vue de leurs pensions mais, semble-t-il, qu'ils ne participent pas aux frais des prestations de retraite supplémentaires. De plus, les rapports de Grandpré et Lang recommandaient le remboursement rétroactif (avec intérêt) de la totalité (de Grandpré) ou d'une partie (Lang) des contributions de pension versées jusqu'à ce jour. Dans leurs présentations orales et écrites à la présente Commission, le Comité conjoint sur les avantages des juges et l'Association du Barreau canadien ont tous deux recommandé la révocation de l'obligation de contribuer aux frais des pensions et le remboursement rétroactif des contributions versées depuis 1975.

Nous ne souscrivons pas aux recommandations formulées par les commissions et comités antérieurs, ni à celles des mémoires que nous avons reçus, au sujet des contributions des juges. Les pensions des juges ne sont pas des pensions ordinaires puisqu'elles visent à rehausser l'indépendance et la compétence de la magistrature et à suppléer aux revenus élevés et aux possibilités de les accroître que les avocats abandonnent en acceptant d'être nommés juges. La pension de juge constitue en elle-même un moyen important de garantir cette indépendance. Par contre, une certaine participation des juges aux frais de leur pension est une toute autre question, et nous ne pensons pas que des contributions raisonnables au régime de retraite mettent en péril de quelque manière que ce soit l'indépendance de la magistrature. Dans l'arrêt *The Judges v. Attorney General for Saskatchewan*, le Comité judiciaire du Conseil privé a décidé qu'un impôt général sur le revenu qui frappe le revenu officiel des juges de la même manière qu'il frappe les revenus des autres citoyens, n'entrave pas «l'indépendance, ni quelque autre prérogative de la magistrature».[3] A notre avis, ces mêmes principes s'appliquent à la question des contributions des juges à l'égard de leurs pensions.

La Commission est d'avis que les pensions des juges reflètent, de diverses manières, la spécificité de la magistrature, en particulier son indépendance. Il y a, entre autres, la période relativement courte d'admissibilité (aussi peu que 10 ans dans certains cas pour avoir droit à la pension complète), l'option du surnumérariat, l'indexation complète des prestations, le calcul de la pension en fonction du traitement au moment de la retraite (et non pas en fonction du traitement moyen au cours d'un certain nombre d'années de service immédiatement antérieures à la retraite), et les dispositions en matière d'invalidité de l'alinéa 23(1)c) de la *Loi sur les juges*. Etant donné que nous recommandons des traitements pour les juges qui se rapprochent davantage de ceux que gagnent d'autres citoyens d'importance et de réputation semblables, nous devons, pour être logiques, scruter les prestations non salariales, dont la raison d'être ne fait aucun doute d'ailleurs, dans cette même optique. Nous soulignons que la Commission considère ses recommandations en matière de traitements et de pensions comme des éléments intégrés d'un programme global de rémunération. Il s'agit, pour nous, d'éléments intimement reliés. A notre avis, l'adoption d'une partie seulement des recommandations ferait échec aux principes et à l'objectif des recommandations dans leur ensemble.

Les taux de contribution actuellement en vigueur ne semblent guère avoir de fondement actuariel (voir l'annexe «D»).[4] Ils constitueraient plutôt des reliquats historiques. Le tableau ci-après, établi par l'actuaire en chef du Département des assurances du Canada pour le compte de la Commission en décembre 1986, donne un échantillon des coûts actuariels normaux des pensions prévues par la *Loi sur les juges* (représentant le total des contributions personnelles d'un juge et des contributions que le gouvernement doit verser à l'égard de la pension de ce juge) exprimés en pourcentage du traitement entier que ce juge touchera durant toutes ses années au sein de la magistrature. Le tableau se fonde sur les hypothèses actuarielles énoncées immédiatement après.

Pensions selon la Loi sur les juges

Échantillon des coûts actuariels normaux (taux de contribution) exprimés en pourcentage du traitement (payables de la nomination à la retraite)

Âge à la retraite		Nombre d'années en fonction					
		10	15	20	25	30	35
75	M	68,8	46,8	35,5	28,2	23,0	18,9
	F	70,2	46,0	33,7	26,2	21,0	17,3
70	M	79,6	53,1	39,3	30,6	24,5	20,1
	F	84,4	54,7	39,7	30,5	24,4	20,0
65	M	—	60,2	43,7	33,5	26,7	21,9
	F	—	63,0	45,3	34,7	27,6	22,6
60*	M	—	—	47,8	36,6	29,1	—
	F	—	—	50,3	38,4	30,5	—

* Illustre les coûts découlant de la possibilité de se retirer à cet âge, ce qui n'est pas encore prévu à la *Loi sur les juges* mais qui fait l'objet d'une recommandation à la rubrique B ci-après.

Hypothèses actuarielles :

Taux d'intérêt : 6,5 %
Taux d'augmentation des salaires : 5 %
Taux d'augmentation de l'Indice des prix à la consommation (indexation) : 3,5 %
Âge à la retraite : Âge auquel la pension commence à être versée, à condition que le juge ait survécu en fonction jusqu'à cet âge sans être devenu invalide.
Taux de mortalité : table de mortalité GAM-1983 (avec augmentation de 3 ans pour les cas d'invalidité)
Invalidité : Probabilité tenue pour égale au taux de mortalité
Proportion de juges mariés : varie d'après l'âge (par exemple 0,96 à 50 et à 60 ans, 0,73 à 70 ans, 0,51 à 80 ans et 0,25 à 90 ans)
Âge relatif des conjoints : épouses trois ans plus jeunes. Remariage : non pris en considération
Enfants : non pris en considération
Démission : 0,5 % jusqu'à l'âge de 55 ans et 0,0 % après
Prestation minimum (remboursement des contributions) : non pris en considération

Avantages dont on a tenu compte :

a) Pension d'invalidité ou de retraite égale aux deux tiers du traitement final;

b) Pension accordée au conjoint survivant égale à la moitié de la pension qui était payable au juge décédé ou qui lui aurait été payable si le juge avait droit à une pension complète au moment de son décès;

c) Remboursement des contributions (égales à 7 p. 100 du traitement) plus un intérêt de 4 % lorsque le juge décède avant le moment de sa retraite sans laisser de survivant, ou qu'il démissionne de son poste sans avoir droit à une pension.

Ainsi, d'après le tableau ci-haut, un juge du sexe masculin qui prend sa retraite à l'âge de 75 ans après avoir exercé sa fonction pendant 20 ans aura droit de recevoir par la suite une pension complète qui équivaut aux deux tiers de son dernier traitement, pension dont le coût total aura exigé une contribution de 35,5 p. 100 du traitement qu'il a touché au cours de chacune de ses 20 années de magistrature. De cette contribution de 35,5 p. 100 nécessaire chaque année, le juge aura versé 7 p. 100 (à supposer qu'il ait été nommé après le 16 février 1975) et la Couronne aura cotisé 28,5 p. 100, en termes absolus.[5] En d'autres mots, même si le taux de 7 p. 100 du traitement (taux de contribution judiciaire le plus élevé) est important, il ne représente qu'une participation modeste au coût global des prestations de retraite et semble tout à fait juste pour les nouveaux juges.

Nous sommes désolés des conséquences que la participation imposée aux juges ait pu avoir sur ces derniers, mais toute solution partielle créerait vraisemblablement autant d'injustices qu'elle n'en corrigerait. De toutes façons, le cours inexorable du temps a probablement rendu impossible une solution simple. En novembre 1986, il y avait 795 juges en fonction, dont 253 (32 p. 100) avaient été nommés avant le 17 février 1975, et, par conséquent, contribuent 1,5 p. 100 de leur traitement, et 542 (68 p. 100) ont été nommés après le 16 février 1975, et, par conséquent, contribuent 6 p. 100 de leur traitement, en vue des pensions et un autre 1 p. 100 en vue des prestations supplémentaires. Si l'on compare ces statistiques aux chiffres fournis sur le même sujet au moment où le Comité de Grandpré déposait son rapport, époque où 360 juges (54 p. 100) versaient en contributions 1,5 p. 100 de leur traitement et 310 juges (46 p. 100), 7 p. 100, il est manifeste que les injustices découlant des «deux catégories de juges» se corrigent avec le temps. Il faut ajouter également que les statistiques actuelles au sujet des juges qui versent des contributions de 1,5 p. 100 comprennent presque tous les juges surnuméraires, dont le nombre s'élève à environ 80. À notre avis, la décision prise en 1975 par le Parlement d'exiger que les juges versent des contributions, créant ainsi «deux catégories de juges», et la façon dont elle fut mise en oeuvre sont désormais choses du passé. Le Parlement n'a pas jugé bon de prendre d'autres mesures, malgré les recommandations des rapports Dorfman, de Grandpré et Lang. Tout compte fait, le maintien du *statu quo*, pendant que le passage du temps fait disparaître l'anomalie actuelle, pourrait bien être la solution la plus réaliste.

Pour toutes ces raisons, nous n'adoptons pas les recommandations formulées dans le passé au sujet de la réduction à 1,5 p. 100 ou à tout autre taux, voire même l'abolition des contributions exigées des juges à l'égard des frais des pensions obligatoires et des prestations supplémentaires, et au sujet du remboursement des contributions depuis 1975.

Par conséquent, nous **recommandons que soient maintenus les taux actuels quant à la contribution (ainsi que l'écart entre ces taux en raison d'une nomination avant le 17 ou après le 16 février 1975) que doivent verser les juges à l'égard des frais à la fois des pensions et des prestations supplémentaires (indexation) et que ne soient pas remboursées les contributions versées par les juges.**

Nous constatons que le fardeau de la double imposition des contributions des juges à l'égard du coût des pensions vient d'être éliminé par une modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (voir rubrique G ci-après).

B. «La règle des quatre-vingts»

Par le passé, les juges des cours de comtés, des cours de district et des cours supérieures étaient habituellement choisis parmi les «aînés» du barreau, c'est-à-dire le groupe d'âge des 50 ans et plus. Il y a environ 20 ans, cependant, ont commencé des nominations de personnes plus jeunes, c'est-à-dire

des personnes dans la fin de la trentaine et le début de la quarantaine. Cette pratique a reçu bon accueil. Ce groupe de personnes plus jeunes peuvent consacrer à la magistrature de plus longues périodes de service et répondre aux exigences sans cesse croissantes d'un système judiciaire achalandé. Selon toute apparence, cette pratique a connu du succès, mais en raison de périodes de service plus longues, certaines difficultés ont vu le jour au sujet des pensions et du surnumérariat. La loi actuelle semble être fondée sur les nominations de personnes plus âgées et ne tient pas vraiment compte de celles qui acceptent une nomination de juge vers l'âge de 40 ans. La Commission est d'avis que de longs états de service, peu importe l'âge, commandent certains droits. La Commission est également d'avis que 60 ans devrait être l'âge minimum d'admissibilité, pour un juge, à une pension complète égale aux deux tiers de son traitement.

Nous sommes conscients que le syndrome d'épuisement professionnel peut se manifester au sein de la magistrature. Nous sommes d'avis que la retraite, mais non un poste de juge surnuméraire, devrait être disponible dans un tel cas.

Par conséquent, nous **recommandons que la retraite avec pension complète, mais non pas la nomination à un poste de juge surnuméraire, soit permise selon les totaux suivants d'âge et d'années de service comme juge : 60 ans d'âge et 20 années de service; 61 et 19; 62 et 18; 63 et 17; et 64 et 16.**

Le paragraphe 99(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (telle que modifiée en 1960) fixe à 75 ans l'âge de la retraite des juges des cours supérieures des provinces et un jugement récent[6] déclare inconstitutionnelle l'obligation actuelle pour les juges de la Cour fédérale de prendre leur retraite à 70 ans. **Par souci d'égalité et d'uniformité,** nous **recommandons donc que l'âge obligatoire de la retraite soit uniformisé à 75 ans pour tous les juges nommés par le gouvernement fédéral et que l'âge obligatoire de la retraite des juges de la Cour fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt et des cours de comté et de district soit porté à 75 ans.** Nous **recommandons** également **que les dispositions visant les juges surnuméraires soient uniformisées pour tous les juges nommés par le gouvernement fédéral, à l'exception des membres de la Cour suprême du Canada.**

C. Suffisance des prestations de pension

L'alinéa 25(1)a) de la *Loi sur les juges* accorde une pension au conjoint survivant d'un juge décédé pendant qu'il occupe son poste, pension égale au tiers du traitement du juge. En vertu de l'alinéa 25(1)b), la Loi accorde aussi une pension au conjoint survivant d'un juge retraité qui touchait une pension lors de son décès, pension égale à 50 p. 100 du montant de la pension du juge retraité. Ces deux genres de pensions de survivant sont indexés en vertu des dispositions de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* (S.R.C. 1970, ch.43 (1[er] supp.)).

Afin de mieux s'harmoniser avec les prestations de survivant accordées par nombre de régimes privés et les réformes apportées récemment aux lois fédérales et provinciales régissant les prestations et les normes de pensions, nous **recommandons que le conjoint survivant d'un juge qui décède pendant qu'il occupe son poste ait droit à une pension égale à 40 p. 100** (au lieu du tiers) **du traitement du juge au moment de son décès.** De plus, nous **recommandons que le conjoint survivant d'un juge à la retraite, qui décède pendant qu'il touche une pension, ait droit à une pension égale à 60 p. 100** (au lieu de 50 p. 100) **du montant de la pension que le juge retraité touchait au moment de son décès.** Les prestations des enfants admissibles seraient rajustées en conséquence. Ces augmentations ne seraient disponibles qu'aux survivants ne recevant pas de prestations au moment de l'entrée en vigueur des modifications nécessaires à la *Loi sur les juges*.

La *Loi sur les juges* contient des dispositions (paragraphes 29.2(1), (2) et (3)), ainsi que la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* (article 6), sur le remboursement des contributions à

un juge. En vertu de l'alinéa 29.2(4)b) de la *Loi sur les juges*, les intérêts composés à verser, au moment du remboursement, sur les contributions faites en vertu de cette loi sont calculés à un taux de 4 p. 100 l'an. A notre avis, ce taux est injuste et pourra être complètement détaché de la réalité. Nous **recommandons que des intérêts composés soient versés lors du remboursement de toutes contributions, et ce à un taux qui variera au besoin en fonction des taux réglementaires.**[7] S'il n'existait aucun taux réglementaire, alors on devrait utiliser un taux comparable au taux de rendement moyen des bons du Trésor de 90 jours du gouvernement du Canada.

Quand un juge décède pendant qu'il est en fonction, une «allocation de service» forfaitaire égale au sixième de son traitement annuel au moment de son décès est versée immédiatement au conjoint survivant en vertu de la décision n° 757563 du Conseil du Trésor en date du 18 mai 1978. Nous **recommandons que le droit à cette allocation de service soit prévu dans la** *Loi sur les juges*.

La Commission a été invitée à se pencher sur le montant de la pension par rapport à celui du traitement, soit les deux tiers. Étant donné les nombreux aspects favorables des pensions actuelles des juges auxquels nous avons fait allusion ci-haut et les recommandations que nous formulons afin de leur apporter plusieurs autres améliorations, nous ne recommandons pas d'augmentation de la pension de base.

D. Retraite anticipée et pension proportionnelle

Les pensions des juges font partie d'un régime global de rémunération destiné à renforcer le principe de l'indépendance des juges et à rendre l'accession à la magistrature plus attrayante pour les avocats les plus compétents. Malgré la tendance à nommer des personnes plus jeunes, les nominations surviennent encore, en général, plus tard dans la vie, souvent dans la cinquantaine (voir l'annexe «E»), et par conséquent, une période relativement courte d'admissibilité à la pension complète s'impose. Il est interdit aux juges de recevoir toute autre rémunération ou traitement, ou de se livrer à toute occupation ou entreprise durant l'exercice de leurs fonctions judiciaires (article 36 et paragraphe 38(1) de la *Loi sur les juges*). De plus, il est considéré peu approprié pour un juge à la retraite de retourner à l'exercice actif de sa profession devant les tribunaux. La société, et surtout la magistrature et le barreau, ont depuis longtemps adopté le point de vue selon lequel l'accession à la magistrature devrait continuer d'être envisagée comme le couronnement d'une carrière d'avocat, et non pas comme une étape dans un cheminement de carrière. C'est pourquoi les pensions judiciaires doivent assurer un revenu suffisant pour éviter à un juge à la retraite d'avoir à reprendre l'exercice à plein temps de sa profession, mais, par la même occasion, elles ne devraient pas avoir pour conséquence d'encourager un juge en fonction de prendre une retraite anticipée. De plus, dans le cas d'un avocat nommé juge à un âge assez jeune, il n'aura probablement pas eu le temps, avant sa nomination, de se constituer une caisse de retraite. Par conséquent, la pension éventuelle des juges doit être suffisamment généreuse, puisqu'elle pourra bien être la seule source de revenu au moment de la retraite.

C'est, semble-t-il, sur ces principes que reposent les dispositions en matière de pensions que renferme actuellement la *Loi sur les juges* et qui ont inspiré les recommandations contenues dans le présent rapport.

La *Loi sur les juges* ne dévierait pas de ces principes et ajouterait un élément d'équité à la situation si elle donnait à un juge le droit à certains avantages, autres que le simple remboursement avec intérêt des contributions accumulées, si ce dernier décidait de quitter la magistrature sans être autrement admissible à une pension. Ni le Comité conjoint sur les avantages des juges, ni le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien n'ont fait de représentations à ce sujet mais il figure précisément à l'alinéa 2(b) du mandat de la Commission et il a fait l'objet de représentations par des particuliers.

Par conséquent, nous **recommandons qu'un juge qui a occupé son poste pendant au moins 10 ans et qui prend sa retraite sans avoir droit à une pension devrait avoir la possibilité de recevoir une pension, payable à l'âge de 65 ans, s'il se retire avant cet âge.** De plus, nous **recommandons que la pension d'un juge qui a exercé ses fonctions pendant 10 ans ou plus mais moins de 15 ans, lorsqu'elle est exigible, soit calculée au prorata des années de service en fonction d'une période de 15 ans, la fraction ainsi obtenue étant multipliée par les deux tiers du traitement que le juge touchait au moment de sa retraite.** Nous **recommandons, dans le cas d'une pension reportée payable à un ancien juge à l'âge de 65 ans, que les crédits d'indexation ne puissent être «thésaurisés» ou accumulés durant la période de report, et que l'indexation débute uniquement quand la pension devient exigible.** Nous **recommandons que, si l'ancien juge décède avant d'atteindre l'âge de 65 ans, son conjoint survivant ait droit à une rente égale à 60 p. 100** (conformément à notre recommandation à la rubrique C) **de la pension que l'ancien juge aurait touchée, rente payable quand l'ancien juge aurait atteint l'age de 65 ans.**

À notre avis, le report de la pension dans les cas de retraite anticipée aurait un effet de dissuasion à cet égard, et la période d'admissibilité minimum de 10 ans encouragerait un juge à demeurer au sein de la magistrature. Ces recommandations expriment également l'esprit des réformes législatives apportées récemment par les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet des normes et des prestations de pension.

E. Les juges de la Cour suprême du Canada

Il n'existe pas de postes de juge surnuméraire à la Cour suprême du Canada. Nous comprenons que ce genre de poste ne saurait convenir aux juges du plus haut tribunal de notre pays et serait incompatible avec leur rôle unique d'arbitres ultimes de nos valeurs juridiques.

Nous sommes d'avis cependant que les dispositions de la *Loi sur les juges* en matière de retraite n'offrent pas en elles-mêmes suffisamment de souplesse aux membres de la Cour et qu'une autre possibilité en matière de retraite devrait leur être offerte. En raison de l'immense somme de travail des juges de la Cour suprême, ajoutée à la lourde responsabilité inhérente d'appartenir à ce tribunal, nous croyons raisonnable une possibilité de retraite dont pourrait se prévaloir le juge qui a atteint l'âge minimum de 70 ans et qui a exercé sa fonction pendant au moins 10 ans à la Cour suprême.

Un juge de la Cour suprême qui choisirait de prendre sa retraite en vertu des dispositions proposées ne devrait cependant pas se trouver en désavantage par rapport à un juge surnuméraire d'une cour inférieure. Par conséquent, dans un tel cas, un juge de la Cour suprême devrait avoir droit à un revenu qui ne soit pas fortement inférieur au traitement qu'il aurait touché s'il était demeuré à la Cour suprême, et ce revenu devrait continuer de lui être versé jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 75 ans, c'est-à-dire l'âge obligatoire de la retraite.

Par conséquent, la Commission **recommande qu'un juge qui a siégé pendant au moins 10 ans à la Cour suprême du Canada et qui a atteint l'âge de 70 ans soit admissible à la retraite et à un revenu, payable jusqu'à ce qu'il ait 75 ans, d'un montant égal à 90 p. 100 du traitement qu'il aurait touché s'il était demeuré en fonction à la Cour suprême et, par la suite, à une pension indexée égale aux deux tiers du traitement attaché, au moment où il atteint l'âge de 75 ans, à la fonction qu'il occupait auparavant.**

En cas de décès d'un juge retiré avant qu'il ait atteint l'âge de 75 ans, 54 p. 100 (60 p. 100 de 90 p. 100, si la recommandation que nous formulons à la rubrique C ci-dessus est adoptée) du traitement attaché à la fonction qu'il occupait auparavant seraient payables au conjoint survivant, ainsi qu'un pourcentage approprié à l'égard des enfants admissibles, jusqu'au 75e anniversaire de naissance du juge, et, par la suite, les règles générales quant aux pensions des survivants s'appliqueraient.

F. Pension garantie optionnelle

En vertu de l'alinéa 25(1)b) de la *Loi sur les juges*, le conjoint survivant d'un juge qui recevait une pension au moment de son décès a droit à une pension égale à la moitié (ou 60 p. 100, si notre recommandation à la rubrique C est adoptée) de la pension du juge. Par conséquent, si l'ancien juge décède peu de temps après avoir pris sa retraite, les prestations auxquelles il aurait eu droit s'il avait vécu seraient réduites de moitié (ou de 40 p. 100 en vertu de notre recommandation) aux mains du conjoint survivant, et l'ancien juge n'aurait reçu que très peu de ce à quoi il aurait autrement eu droit. Nous croyons que cette règle pourrait donner naissance à des situations injustes, surtout si le juge a versé des contributions pendant de nombreuses années sur le banc et il décède peu de temps après avoir pris sa retraite. Par conséquent, nous **recommandons que soit offerte à un juge, au moment où il prend sa retraite seulement, la possibilité de choisir une pension réduite, calculée selon les méthodes actuarielles, mais payable sur une période garantie de dix ans.** À la fin de cette période, la pension du conjoint survivant serait ramenée à 50 p. 100 (ou à 60 p. 100 en fonction de notre recommandation à la rubrique C) du montant de la pension initiale (réduite d'après les calculs actuariels). Le montant de la pension initiale serait maintenu pendant une période de dix ans en faveur du conjoint survivant, des enfants admissibles ou de la succession, selon le cas.

Cette possibilité de pension garantie que nous recommandons se retrouve dans la plupart des régimes de retraite privés. Elle n'entraîne aucun frais supplémentaire pour le trésor public. Des exemples d'une telle pension réduite au moyen de calculs actuariels (fondés, à des fins d'illustration, sur une pension uniforme purement hypothétique de 1 000 $ par mois et prenant pour acquis l'adoption de notre recommandation à la rubrique C), à différents âges, sont donnés ci-après :

Âge au moment de la retraite et pension mensuelle versée à la retraite

	Juge âgé de 65 ans Conjoint âgé de 62 ans	Juge âgé de 70 ans Conjoint âgé de 67 ans	Juge âgé de 75 ans Conjoint âgé de 72 ans
a) Pension à vie partagée, réduite de 40 % au décès du juge	1 000,00 $	1 000,00 $	1 000,00 $
b) Équivalence actuarielle d'une pension à vie partagée, réduite de 40 % au décès du juge ou à la fin d'une période garantie de 10 ans.	980,95	966,37	940,71

Note: les chiffres ci-dessus servent à illustrer les recommandations et se fondent sur la Table des taux de base de mortalité de 1983 selon une échelle de prévision G et sur 1983 comme année d'achat d'un régime portant intérêt à 10,75 p. 100 pendant 20 ans et 6 p. 100 par la suite, et comportant une somme couvrant les frais. Il s'agit d'un régime de pension particulier qu'on peut acheter au moment de notre rapport. Ces chiffres supposent également que le juge est un homme et que son conjoint a trois ans de moins que lui. Ils varieront selon les hypothèses retenues et les âges et le sexe des personnes en cause. Le montant initial de la pension sera maintenu pendant 10 ans, même si les deux personnes en cause décèdent immédiatement.

G. La double imposition

Aux termes du paragraphe 29.1(3) de la *Loi sur les juges*, les contributions retenues sur le traitement d'un juge aux fins de la pension et des prestations supplémentaires sont réputées être versées à un régime ou à un fonds enregistré de pension. Pour l'année d'imposition 1986 et les années ultérieures, la totalité des contributions (7 609 $ au 1er avril 1986 dans le cas d'un juge de la cour supérieure nommé après le 16 février 1975) peut être déduite dans le calcul de l'impôt fédéral sur le revenu.[8]

Cependant, avant 1986, seule une partie des contributions, à savoir 3 500 $, était déductible du revenu imposable, même si la pension elle-même est entièrement imposable à titre de revenu quand le juge la reçoit. Par conséquent, le juge aurait été assujetti à une double imposition pour la somme des contributions versées avant 1986 et dépassant 3 500 $ par année : cette somme est frappée de l'impôt à titre de revenu faisant partie du traitement que le juge a gagné au cours de l'année en cause, même si elle n'a jamais été reçue, et les pensions sont imposées de nouveau lorsqu'elles sont versées.

Lors de la publication du Bulletin d'interprétation IT-167R5 en 1985, Revenu Canada a modifié sa politique administrative afin de permettre à un contribuable de reporter toute contribution versée à un régime enregistré de pension au titre de services courants qui dépasse 3 500 $ et de déduire cet excédent au cours des années d'imposition ultérieures jusqu'à concurrence de 3 500 $ par année, c'est-à-dire sous réserve du plafond habituel de 3 500 $. Ainsi, avec le temps, toutes les contributions de pension antérieures à 1986 qui ne pouvaient auparavant être admises comme déductions seront déductibles du revenu imposable, en autant qu'il y aura suffisamment d'années où les contributions réelles sont inférieures à 3 500 $.

Cette politique administrative qui permet de reporter les excédents de contributions viendra en aide seulement à ceux qui, au cours d'une année ultérieure, verseront des contributions inférieures à 3 500 $. Par conséquent, les juges ne pourront pas se prévaloir de cette déduction à l'égard des sommes reportées des années antérieures à 1986 tant qu'ils versent au régime de pension des contributions qui dépassent 3 500 $, puisque les contributions à titre de services courants et les contributions excédentaires reportées sont additionnées aux fins du plafond de 3 500 $. Il est donc fort possible que ces contributions excédentaires antérieures à 1986 ne deviendront complètement déductibles que plusieurs années après que les juges aient été imposés sur ces contributions, c'est-à-dire seulement durant la retraite.[9] Et si un juge meurt avant que toutes les sommes aient été déduites, certaines contributions ne le seront jamais.

Étant donné l'importance de l'allégement accordé par les modifications de 1986 au titre de la double imposition à l'égard des contributions postérieures à 1985 et de la possibilité d'allégement, quoique limitée, offerte par le Bulletin d'interprétation IT-167R5 à l'égard des contributions antérieures à 1986, nous ne jugeons pas nécessaire de recommander d'autres modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* au chapitre des contributions de pensions, pour le moment. Nous signalons cependant que les mesures législatives provinciales en matière d'impôt sur le revenu peuvent devoir être modifiées, le cas échéant, afin d'atteindre le même résultat.

Nous comprenons que, en plus des mesures décrites ci-dessus, les juges sont considérés comme des professionnels autonomes aux fins de certaines dispositions de l'impôt sur le revenu et, par conséquent, il leur est maintenant permis de déduire jusqu'à 7 500 $[10] pour des contributions à des régimes enregistrés d'épargne- retraite et ce, sans tenir compte des sommes versées à l'égard du coût des pensions et des prestations supplémentaires aux termes des paragraphes 29.1(1) et (2) de la *Loi sur les juges*.

H. L'indexation des pensions

La *Loi sur les juges* prévoit l'indexation du traitement des juges. D'autre part, les pensions, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admissibles, sont indexées conformément à la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*. Cette dernière loi s'applique à plusieurs secteurs de la fonction publique, ainsi qu'aux juges, et c'est le président du Conseil du Trésor qui l'administre.

Le caractère distinct du pouvoir judiciaire, le principe de l'indépendance de la magistrature et les critères uniques de recrutement des juges, voilà autant d'éléments qui portent à conclure que l'indexation de ces pensions devrait être prévue à la *Loi sur les juges*, afin de la distinguer de celle des pensions de la fonction publique, et de réunir dans une même loi toutes les dispositions législatives relatives aux juges. Dans le cas de la magistrature, et il s'agit là d'un cas unique, l'indexation des pensions fait partie intégrale des garanties constitutionnelles d'inamovibilité et de sécurité financière (traitement et pension). Par conséquent, nous **recommandons que l'indexation des pensions des juges, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admissibles, et le remboursement des contributions des juges devraient être prévus dans la *Loi sur les juges*, au lieu de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*.**

Nous ne retenons pas la proposition visant à faire varier le montant des pensions des juges à la retraite suivant les variations du traitement des juges en fonction, à l'exception du revenu que nous recommandons de verser aux anciens juges de la Cour suprême du Canada qui ont entre 70 et 75 ans et qui décident de prendre leur retraite après avoir siégé 10 ans à ce tribunal (rubrique E).

I. Suspension de la pension du conjoint survivant en cas de remariage

En vertu du paragraphe 25(3) de la *Loi sur les juges*, le droit à la pension est suspendu en cas de remariage du conjoint survivant. Aux termes du paragraphe 25(3.1), le paiement de la pension sera rétabli en cas d'annulation du remariage, de divorce ou de décès du nouveau conjoint.

À l'instar du Comité de Grandpré, nous sommes d'avis que le paragraphe 25(3) révèle une politique odieuse et inacceptable sur le plan social. De plus, l'absence de modification à la *Loi sur les juges* afin de permettre le maintien des prestations de survivant en cas de remariage pourrait soulever de graves questions juridiques portant sur l'égalité des droits. Par conséquent, nous **recommandons l'abrogation des paragraphes 25(3) et 25(3.1) de la *Loi sur les juges***.

Nous **recommandons** également **la suppression des mots «est célibataire» à l'alinéa 25(1.3)b) de la *Loi sur les juges***, afin de supprimer l'état matrimonial de l'enfant comme critère d'admissibilité aux prestations.

Nous **recommandons** de plus **que des changements équivalents soient apportés aux conditions d'admissibilité des régimes collectifs d'assurance, d'assurance-maladie et autres.**

---

[1] Précité, p. 77. Cet arrêt traite de la constitutionnalité des modifications apportées à la *Loi sur les juges* afin d'obliger les juges à verser des contributions à l'égard de leurs pensions, et de la légalité d'exiger des contributions plus élevées des juges nommés après la date de la première lecture des modifications.

[2] Dans une lettre en date du 17 février 1975 qu'il envoyait à tous les juges déjà en fonction afin de les informer de la décision du gouvernement de mettre en oeuvre la nouvelle politique, le ministre de la Justice de l'époque précisait que la contribution de 1,5 p. 100 visait à «couvrir une partie du coût des pensions majorées au conjoint survivant et aux autres personnes à charge». Le paragraphe 29.2(2) de la *Loi sur les juges* (qui prévoit le remboursement de ces contributions de 1,5 p. 100 au juge si son conjoint décède avant lui et si ses enfants (le cas échéant) ne sont plus admissibles à la pension) confirme la portée limitée des contributions de 1,5 p. 100 versées par les juges nommés avant le 17 février 1975.

[3] (1937), 53 T.L.R. 464, p. 466.

[4] Le régime de pension prévu dans la *Loi sur les juges* fait partie de ceux auxquels l'actuaire en chef est tenu d'effectuer périodiquement des révisions actuarielles et de présenter des attestations des coûts et des rapports d'évaluation conformément à la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques*, S.C. 1986, ch. 16.

[5] Nous avons relevé que les procédures écrites modifiées par l'exposé conjoint des faits, citées dans l'arrêt *Beauregard* (précité, p. 95), se lisent ainsi :

> «Lorsque le demandeur prendra sa retraite, sa contribution annuelle minimale de 3 815 $ avec intérêts composés annuellement calculés au taux de dix pour cent l'an aura permis à la défenderesse d'accumuler un capital de l'ordre de 400 000 $, somme plus que suffisante pour pourvoir aux pensions de retraite et aux prestations de retraite supplémentaires du demandeur».

Avec tout le respect que nous leur portons, nous aimerions quand même savoir si ces calculs et ces conclusions ont été vérifiés du point de vue actuariel.

[6] *Addy* c. *La Reine du chef du Canada* (1985), 22 D.L.R. (4e) 52 (C.F. (D.P.I.).

[7] Voir partie XLIII (articles 4300-4301) des *Règlements de l'impôt sur le revenu*.

[8] L'alinéa 8(1)(m) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet de déduire 3 500 $ sous forme de contributions à un régime enregistré de pensions. L'alinéa 8(1)(m.1) de la *Loi* permet de déduire les contributions non volontaires qui dépassent 3 500 $ et qui sont versées à un régime de retraite à prestations déterminées, à compter de 1986 et pour les années ultérieures.

[9] Revenu Canada a affirmé dans son Bulletin d'interprétation qu'une contribution excédentaire peut être déduite au cours d'une année ultérieure (sous réserve du plafond de 3 500 $) même s'il y a cessation d'emploi avant cette année-là.

[10] À compter de 1988, ce plafond de 7 500 $ sera haussé si les projets actuels de modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont adoptés.

IX. Une solution alternative quant à la détermination du traitement des juges

Le Comité conjoint sur les avantages des juges et l'Association du Barreau canadien ont recommandé à la Commission que des mesures soient prises afin de faire adopter, pour fixer la rémunération des juges, une formule semblable à celle utilisée par l'État de Nouvelle-Galles du Sud en Australie à l'égard des juges fédéraux. En vertu de la procédure adoptée par la Nouvelle-Galles du Sud, un tribunal de la rémunération doit établir chaque année la rémunération qui sera versée aux personnes occupant certaines fonctions précisées dans la loi constitutive, dont les juges. La rémunération ainsi établie prend force de loi à l'expiration d'un délai prescrit, à moins qu'une des deux chambres du Parlement n'adopte une résolution qui l'annule. Il s'agit de la procédure dite par voie de résolution négative.

La Commission n'a reçu aucune preuve quant à l'expérience, réussie ou non, de l'utilisation de la formule de la Nouvelle-Galles du Sud, surtout dans le cas des juges. En particulier, nous nous posons des questions quant à la nature des relations qui existent entre les deux chambres du Parlement de la Nouvelle-Galles du Sud et le tribunal de la rémunération.

De l'avis de la Commission, pour mettre cette formule en oeuvre au Canada, il faudrait vraisemblablement modifier l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui impose au Parlement la tâche de fixer et de verser les traitements, allocations et pensions des juges nommés par le gouvernement fédéral. Nous ne sommes pas convaincus que la formule de la Nouvelle-Galles du Sud améliorerait suffisamment le régime actuel pour justifier un amendement constitutionnel.

X. L'imposition des nouveaux juges

Les données du problème

Les nouveaux juges sont souvent confrontés à un sérieux problème de liquidités au cours des deux années suivant leur accession à la magistrature. Ce problème découle du fait que des paiements d'impôts sur le revenu considérables sont exigés au cours de ces deux années à l'égard du revenu professionnel gagné avant la nomination au poste de juge. De plus, des dispositions réelles ou présumées, inévitables lorsqu'un associé se retire d'une société, ajoutent à la complexité de la situation. Ce revenu professionnel non encore imposé inclut non seulement le revenu professionnel pour l'année, mais également les revenus réalisés entre la dernière fin d'exercice et la date de nomination (les gains de la période «tampon»), les travaux en cours non facturés et la réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971. Les gains en capital imposables et la récupération de l'allocation du coût en capital sur la disposition présumée de biens, de même que les gains en capital imposables découlant de la disposition d'une participation dans une société, peuvent aussi donner lieu à un revenu substantiel aux fins de l'impôt. Ces montants étant ajoutés au salaire du juge, ils sont imposés au taux le plus élevé et les paiements de l'impôts peuvent même, dans certains cas, dépasser la rémunération nette du juge. Un cas ontarien est illustré à l'annexe «F».

Toute solution doit reconnaître que le problème n'en est pas un d'impôts, même s'il résulte de l'imposition entre les mains des nouveaux juges, au taux le plus élevé, de toutes les sommes non encore imposées énumérées ci-haut. En effet, il s'agit plutôt d'un problème de liquidités provenant de la comptabilisation accélérée de revenus aux fins de l'impôt sans qu'il n'y ait d'augmentation correspondante des liquidités. Par conséquent, réduire l'impôt exigible au moyen d'abris fiscaux ou de régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), qui nécessitent une sortie de fonds, ne constitue pas une solution viable. Il est vrai qu'une diminution du taux d'impôt s'appliquant à certaines catégories de revenu professionnel comprises dans le revenu imposable de l'année de la nomination, ou de l'année suivant la nomination, atténuerait le problème, mais le report de la comptabilisation du revenu à des années d'imposition ultérieures constitue une solution complète.

Solutions possibles

Plusieurs solutions ont été envisagées. Elles sont expliquées ci-dessous et leurs principaux inconvénients sont soulignés. (Les trois premières ont déjà été proposées par le passé; il est possible qu'elles ne s'attaquent pas au fond du problème.)

1. Réduction du taux d'impôt ou crédits d'impôt

Solution envisagée -

Certaines catégories du revenu professionnel reporté qui sont à l'origine de l'accumulation de revenu dans l'année de la nomination ou dans l'année suivant la nomination seraient assujetties à l'impôt à la moitié du taux d'impôt normal. Une alternative serait d'assujettir ce revenu au taux d'impôt normal, mais un crédit d'impôt serait accordé en vue de réduire de moitié l'impôt qui autrement serait payable.

Inconvénient -

Même si cette approche permet de réduire l'impôt exigible et d'amenuiser ainsi le problème de liquidités, le problème comme tel n'est pas entièrement résolu.

2. Roulement à un REER

Solution envisagée -

Il a été suggéré qu'une partie du revenu professionnel reporté soit assimilée à une «allocation de retraite», devenant ainsi admissible à un virement à un REER. Ainsi, une somme de 3 500 $ par «année d'emploi» (lire «année à titre d'associé») pourrait être virée à un REER et éviter l'imposition immédiate.

Inconvénient -

Puisqu'il s'agit essentiellement d'un problème de liquidités, bon nombre de juges récemment nommés n'auraient probablement pas en mains des fonds suffisants pour effectuer une contribution substantielle à un REER, à moins, évidemment, que ces nouveaux juges ne disposent d'autres sources importantes de capital.

3. Répartition de l'impôt sur les cinq années précédentes

Solution envisagée -

Certains éléments du revenu professionnel reporté seraient théoriquement rajoutés aux revenus du nouveau juge pour les cinq années précédant sa nomination, et les impôts additionnels exigibles seraient étalés de la même façon. Une variante de cette solution serait de calculer le taux d'impôt moyen de ces cinq années précédentes et de l'appliquer au revenu professionnel non encore imposé.

Inconvénient -

Ces solutions ne seraient guère avantageuses pour la plupart de ces ex-avocats/nouveaux juges qui au cours de ces cinq années se trouvaient au sommet de leur carrière et soumis au taux d'impôt maximum. Par conséquent, établir la moyenne du revenu n'apporterait pas d'avantages significatifs ni de solution au problème de liquidités. En outre, les avocats qui auraient bénéficié d'abris fiscaux pourraient se prévaloir d'un avantage qui ne serait pas disponible pour d'autres.

4. Comptabilisation du traitement des juges selon l'exercice financier de la société

Solution envisagée -

Le nouveau juge pourrait choisir de comptabiliser son traitement conformément à un exercice financier identique à celui de la société dont il vient de se retirer. Par exemple, si le juge était associé au sein d'un cabinet dont l'exercice se termine le 31 janvier, ce juge pourrait comptabiliser son traitement suivant un exercice financier se terminant le 31 janvier.

Inconvénient -

Cette solution résoudrait le plus gros du problème de liquidités. Toutefois, resteraient les travaux en cours non facturés et la réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971, de même que d'autres éléments spéciaux à inclure dans le revenu au cours de l'année suivant la nomination. Il est vrai que, si cette solution était jumelée à une réserve semblable à celle décrite ci-dessous, elle s'avérerait efficace, mais inutilement compliquée.

Solution proposée - étalement d'impôt sur un nombre d'années

La solution proposée exige la comptabilisation de certaines catégories de revenu sur une période de 15 ans. Pour ce faire, il faudrait inclure tous les montants dans le revenu en vertu des règles générales mais permettre au juge de se prévaloir d'une réserve spéciale pour son revenu professionnel reporté, dont le quinzième serait inclus dans son revenu chaque année. Le reliquat de la réserve serait inclus dans le revenu de l'année du décès ou de la retraite du juge. En cas de décès, le paragraphe 159(5) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (*LIR*) pourrait s'appliquer, permettant d'effectuer des versements sur une période maximale de 10 ans. Cette solution atténuerait considérablement les problèmes de liquidités au cours des premières années et étalerait le fardeau fiscal sur 15 ans. La situation se présenterait comme suit:

1. Inclusion dans le revenu

Il est par conséquent **recommandé qu'un juge doive inclure dans son revenu tous les montants énumérés ci-dessous tirés de l'exercice de sa profession au cours de l'année de sa nomination:**

i) le revenu professionnel pour l'exercice financier (c'est-à-dire abroger l'article 24.1 de la *LIR*),

ii) le revenu professionnel pour la période «tampon» (c'est-à-dire prévoir que les paragraphes 99(2) et 96(1.1) de la *LIR* ne s'appliquent pas aux juges dans l'année de leur nomination),

iii) les travaux en cours non facturés (des règles spéciales seraient requises afin de les inclure dans le revenu dans l'année de la nomination plutôt que dans l'année suivant la nomination),

iv) la réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971 (des règles spéciales seraient requises afin de les inclure dans le revenu dans l'année de la nomination plutôt que dans l'année suivante),

v) les gains en capital imposables et la récupération de l'allocation du coût en capital découlant de la disposition présumée de biens utilisés dans l'exercice de sa profession,

vi) le gain en capital imposable lors de la disposition d'une participation dans la société, et

vii) son traitement pour l'année civile.

2. Réserve spéciale

Une réserve spéciale serait ensuite réclamée à l'égard de certains de ces éléments susmentionnés, ces éléments étant énumérés ci-dessous (voir le paragraphe 3). Les quatorze quinzièmes du total de ces montants constitueraient une réserve spéciale dans l'année de la nomination et, par la suite, le quinzième de ce total serait inclus dans le revenu chaque année pendant les quatorze prochaines années. Le reliquat de la réserve serait inclus dans le revenu de l'année du décès ou de la retraite du juge si un tel événement se produisait dans les 15 années de la nomination.

3. Éléments constituant la réserve spéciale

La réserve spéciale serait constituée des éléments suivants:

i) Une fraction du revenu professionnel pour l'exercice financier de la société calculée comme suit:

$$\text{Revenu pour l'exercice financier} \times \frac{\text{nombre de mois dans l'année civile pendant lesquels il est juge}}{\text{nombre de mois dans l'exercice financier}}$$

(Ce calcul est semblable à celui de l'article 24.1 de la *LIR*.)

ii) le revenu professionnel pour la période «tampon»,

iii) les travaux en cours non facturés,

iv) la réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971,

v) les gains en capital imposables et la récupération de l'allocation du coût en capital découlant de la disposition présumée de biens utilisés dans l'exercice de la profession, et

vi) le gain en capital imposable lors de la disposition d'une participation dans la société.

Explication des motifs

Tel qu'il appert à l'annexe «G», cette solution allégerait le problème de liquidités au cours des premières années et répartirait le fardeau fiscal sur la période de 15 ans suivant la nomination: à noter qu'il s'agit de la période minimale habituelle de l'exercice de ces fonctions avant une retraite avec pleine pension. De plus, cette solution assurerait, sur une période prolongée, l'imposition de tout revenu au taux d'imposition normal du juge.

Brochure

Nous **recommandons au ministre de la Justice de faire rédiger une brochure qui décrive le traitement fiscal du revenu des avocats au moment de leur accession à la magistrature et qui contienne aussi les détails relatifs aux traitements, indemnités, pensions et autres avantages des juges, cette brochure devant être distribuée à tous les avocats et avocates qui sont sollicités pour accepter une nomination de juge.**

XI. Conclusion

Les juges ne sont pas en mesure d'exercer des pressions sur le gouvernement ou de négocier avec ce dernier afin que leurs traitements, leurs allocations et leurs pensions soient rajustés. C'est pourquoi le Parlement a prévu la constitution de commissions triennales, entre autres pour atténuer la partisanerie politique à l'occasion du rajustement de la rémunération des juges et pour renforcer le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ces commissions formulent des recommandations au ministre de la Justice, non pas au nom des juges, mais certainement en pleine connaissance et soucieuses des besoins d'une magistrature indépendante.

C'est dans ce cadre que nous avons formulé nos recommandations. Nous tenons à nouveau à souligner que le présent rapport est un tout et doit être lu dans son ensemble. Nous réiterons notre espoir que les lignes de force de nos recommandations ne seront pas modifiées d'une façon telle que les relations entre ces recommandations soient mises en péril.

XII. Résumé des recommandations

1. Que le Parlement accepte sans tarder et mette rapidement en oeuvre les recommandations de la présente Commission triennale et des autres commissions subséquentes ou, le cas échéant, fasse connaître rapidement les recommandations avec lesquelles il n'est pas d'accord (chapitre III).

2. Qu'une nouvelle base de traitement soit établie à compter du 1er avril 1986, en appliquant l'Indice composite des activités économiques au traitement de 1975 pour les années 1976 à 1986, avec une majoration de 6 p. 100 et de 5 p. 100 pour les années 1983 et 1984 respectivement. Les niveaux recommandés de traitement au 1er avril 1986 sont les suivants (chapitre IV):

Juges, Cour fédérale du Canada et cours supérieures —	127 700 $
Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour fédérale du Canada et cours supérieures —	139 700 $
Juges, Cour suprême du Canada —	151 700 $
Juge en chef du Canada —	163 800 $

3. Que l'écart actuel de traitement de 5 000 $ soit maintenu entre les juges des cours de comté et de district et ceux des cours supérieures (chapitre V).

4. Que l'indemnité actuelle pour frais accessoires soit portée à 2 500 $ par année (chapitre VI).

5. Que l'allocation de transfert soit accordée aux juges nommés aux trois cours prévues à l'article 101 et qui sont tenus, au moment de leur nomination, de venir s'établir dans le voisinage de la région de la Capitale nationale, lorsqu'ils prennent leur retraite, ainsi qu'aux conjoints survivants et aux enfants de ces juges qui décèdent pendant qu'ils occupent leur poste (chapitre VII).

6. Que l'allocation de transfert permette à ces juges et à leur famille de déménager à un lieu de résidence se trouvant dans l'une des dix provinces ou l'un des deux territoires (chapitre VII).

7. Que toutes allocations de transfert doivent être utilisées dans une période de temps raisonnable après l'événement en cause (chapitre VII).

8. Que soient maintenus les taux actuels quant à la contribution (ainsi que l'écart entre ces taux en raison d'une nomination avant le 17 ou après le 16 février 1975) que doivent verser les juges à l'égard des frais à la fois des pensions et des prestations supplémentaires (indexation) et que ne soient pas remboursées les contributions versées par les juges (chapitre VIII, rubrique A).

9. Que la retraite avec pension complète, mais non pas la nomination à un poste de juge surnuméraire, soit permise selon les totaux suivants d'âge et d'années de service comme juge : 60 ans d'âge et 20 ans de service; 61 et 19; 62 et 18; 63 et 17; et 64 et 16 (chapitre VIII, rubrique B).

10. Que l'âge obligatoire de la retraite soit uniformisé à 75 ans pour tous les juges nommés par le gouvernement fédéral et que l'âge obligatoire de la retraite des juges de la Cour fédérale, de la

Cour canadienne de l'impôt et des cours de comté et de district soit porté à 75 ans (chapitre VIII, rubrique B).

11. Que les dispositions visant les juges surnuméraires soient uniformisées pour tous les juges nommés par le gouvernement fédéral, à l'exception des membres de la Cour suprême du Canada (chapitre VIII, rubrique B).

12. Que le conjoint survivant d'un juge qui décède pendant qu'il occupe son poste ait droit à une pension égale à 40 p. 100 du traitement du juge au moment de son décès (chapitre VIII, rubrique C).

13. Que le conjoint survivant d'un juge à la retraite, qui décède pendant qu'il touche une pension, ait droit à une pension égale à 60 p. 100 du montant de la pension que le juge retraité touchait au moment de son décès (chapitre VIII, rubrique C).

14. Que des intérêts composés soient versés lors du remboursement de toutes les contributions, et ce à un taux qui variera au besoin en fonction des taux réglementaires. S'il n'existait aucun taux réglementaire, alors on devrait utiliser un taux comparable au taux de rendement moyen des bons du Trésor de 90 jours du gouvernement du Canada (chapitre VIII, rubrique C).

15. Que le droit à l'allocation de service, payable au conjoint survivant d'un juge qui décède pendant qu'il occupe son poste, soit prévu à la *Loi sur les juges* (chapitre VIII, rubrique C).

16. Qu'un juge qui a occupé son poste pendant au moins 10 ans et qui prend sa retraite sans avoir droit à une pension devrait avoir la possibilité de recevoir une pension, payable à l'âge de 65 ans, s'il se retire avant cet âge (chapitre VIII, rubrique D).

17. Que la pension d'un juge qui a exercé ses fonctions pendant 10 ans ou plus mais moins de 15 ans, lorsqu'elle est exigible, soit calculée au prorata des années de service en fonction d'une période de 15 ans, la fraction ainsi obtenue étant multipliée par les deux tiers du traitement que le juge touchait au moment de sa retraite (chapitre VIII, rubrique D).

18. Dans le cas d'une pension reportée payable à un ancien juge à l'âge de 65 ans, que les crédits d'indexation ne puissent être «thésaurisés» ou accumulés durant la période de report, et que l'indexation débute uniquement quand la pension devient exigible (chapitre VIII, rubrique D).

19. Si l'ancien juge décède avant d'atteindre l'âge de 65 ans, que son conjoint survivant ait droit à une rente égale à 60 p. 100 de la pension que l'ancien juge aurait touchée, rente payable quand l'ancien juge aurait atteint l'âge de 65 ans (chapitre VIII, rubrique D).

20. Qu'un juge qui a siégé pendant au moins 10 ans à la Cour suprême du Canada et qui a atteint l'âge de 70 ans soit admissible à la retraite et à un revenu, payable jusqu'à ce qu'il ait 75 ans, d'un montant égal à 90 p. 100 du traitement qu'il aurait touché s'il était demeuré en fonction à la Cour suprême et, par la suite, à une pension indexée égale aux deux tiers du traitement attaché, au moment où il atteint l'âge de 75 ans, à la fonction qu'il occupait auparavant (chapitre VIII, rubrique E).

21. Que soit offerte à un juge, au moment où il prend sa retraite seulement, la possibilité de choisir une pension réduite, calculée selon les méthodes actuarielles, mais payable sur une période garantie de 10 ans (chapitre VIII, rubrique F).

22. Que l'indexation des pensions des juges, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admissibles, et le remboursement des contributions des juges devraient être prévus dans la *Loi*

sur les juges, au lieu de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* (chapitre VIII, rubrique H).

23. Que soient abrogés le paragraphe 25(3) qui suspend le droit à la pension de conjoint survivant en cas de remariage et le paragraphe 25(3.1) de la *Loi sur les juges* (chapitre VIII, rubrique I).

24. Que l'état matrimonial de l'enfant soit éliminé des critères d'admissibilité aux prestations (chapitre VIII, rubrique I).

25. Que des changements équivalents soient apportés aux conditions d'admissibilité des régimes collectifs d'assurance, d'assurance-maladie et autres (chapitre VIII, rubrique I).

26. Qu'un juge doive inclure dans son revenu certains montants tirés de l'exercice de sa profession au cours de l'année de sa nomination, et qu'une réserve spéciale soit alors réclamée à l'égard des quatorze-quinzièmes de ces montants dans l'année de la nomination alors que le quinzième de ces montants serait inclus dans le revenu des quatorze prochaines années (chapitre X).

27. Qu'une brochure d'information soit rédigée et distribuée à tous ceux et celles qui sont sollicités pour accepter une nomination de juge (chapitre X).

Respectueusement présenté le 27 février 1987.

Le président,
H. Donald Guthrie

Edward H. Crawford

Jeannine M. Rousseau

Eldon M. Woolliams

ANNEXE «A»

Commission on Judges' Salaries and Benefits

Commission sur le traitement et les avantages des juges

OTTAWA, K1A 1E3

COMMISSION DE 1986 SUR LE TRAITEMENT
ET LES AVANTAGES DES JUGES

AVIS

La Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges a été instituée le 1er septembre 1986 par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, en application de l'article 19.3 de la **Loi sur les juges**. Elle a pour mandat de déterminer si le traitement et les avantages des juges nommés par le gouvernement fédéral, et plus spécialement si les pensions auxquelles ceux-ci, leur conjoint et leurs enfants ont droit, sont satisfaisants.

La Commission invite toute personne intéressée à lui soumettre par écrit ses vues sur les sujets qu'elle a reçu pour mission d'examiner. Ces interventions doivent prendre la forme d'un document écrit, établi dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, et être déposées auprès de la Commission en huit exemplaires au plus tard le 20 octobre 1986. Quiconque dépose un tel document écrit peut en outre demander à la Commission d'être entendu par celle-ci. En pareil cas, il convient d'aviser la Commission au plus tard le 10 octobre 1986 du souhait de présenter des observations orales, ainsi que de la ville et de la langue officielle dans lesquels cette intervention aura lieu. Il convient de noter que le dépôt de documents écrits n'oblige nullement à présenter les observations orales. Quoi qu'il en soit, nul ne se verra accorder l'autorisation d'exposer verbalement ses vues à moins d'avoir remis un document écrit à la Commission avant la date limite du 20 octobre 1986.

La Commission, s'il y a lieu, tiendra des audiences dans les villes et aux dates qui suivent :

Halifax	23 octobre
Vancouver	29 octobre
Edmonton	30 octobre
Montréal	21 novembre
Ottawa	27 et 28 novembre

Il est possible d'obtenir le texte définissant le mandat de la Commission sur simple demande.

Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges
110, rue O'Connor
Bureau 1114
Ottawa (Ontario)
K1A 1E3

Le président de la Commission

H. Donald Guthrie, c.r.

Commission on Judges' Salaries and Benefits

OTTAWA, K1A 1E3

Commission sur le traitement et les avantages des juges

1986 COMMISSION ON JUDGES' SALARIES AND BENEFITS

NOTICE

This Commission was appointed on September 1, 1986 by the Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 19.3 of the Judges Act, to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the Act to federally-appointed judges and into the adequacy of federally-appointed judges' benefits generally, including the granting of annuities provided to judges and to their surviving spouses and children.

The Commission invites written submissions in either official language concerning the matters within the Commission's terms of reference. Written submissions must reach the Commission by October 20, 1986, in eight copies. A party intending to file a written submission with the Commission may also request an opportunity to make a presentation at an oral hearing. The Commission must be notified by October 10, 1986 of the party's desire to appear at an oral hearing and if so, of the city and official language in which the presentation will be made. A party filing a written submission need not request to appear at an oral hearing, and any such request will not be considered if the party has not filed a written submission by October 20, 1986.

The Commission proposes to conduct oral hearings, if required, in the following cities and on the following dates:

Halifax	October 23
Vancouver	October 29
Edmonton	October 30
Montreal	November 21
Ottawa	November 27 and 28

Copies of the Commission's terms of reference are available upon request.

1986 Commission on Judges' Salaries and Benefits,
110 O'Connor Street
Room 1114
Ottawa, Ontario
K1A 1E3

H. Donald Guthrie, Q.C.
Chairman

ANNEXE «B»

LISTE DES INTERVENANTS

1. Le Comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges
2. Des juges de la Cour suprême de l'Ontario
3. L'honorable juge Patrick T. Galligan (Cour suprême de l'Ontario (Cour supérieure))
4. L'honorable juge Doane Hallett (Cour suprême de la Nouvelle-Écosse (Division de première instance))
5. L'honorable juge Donald S. Thorson (Cour suprême de l'Ontario (Cour d'appel))
6. L'honorable juge Thomas G. Zuber (Cour suprême de l'Ontario (Cour d'appel))
7. L'honorable juge Fernand L. Gratton (Cour de district de l'Ontario)
8. L'honorable juge Hugh M. O'Connell (Cour de district de l'Ontario)
9. Le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitement des juges et des pensions des conjoints des juges
10. The Law Society of Alberta (R.P. Fraser, c.r., président)
11. The Nova Scotia Barristers' Society (L.K. Evans, c.r., président)
12. Le Barreau du Québec (M[e] Serge Ménard, bâtonnier, et M[e] Louis-Philippe de Grandpré, c.r.)
13. Le groupe d'examinateurs de brevets de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
14. M.F. Murphy, Calgary (Alberta)
15. Winnifred M. Rogalsky, Chilliwack (Colombie-Britannique)

ANNEXE «C»

PIONEER GRAIN COMPANY, LIMITED

HONOURABLE OTTO LANG, P.C., Q.C.

THE PIONEER

RICHARDSON BUILDING
ONE LOMBARD PLACE WINNIPEG, MANITOBA R3C 0N8
TELEPHONE (204) 986-5881 TELEX 075-7814

February 27, 1986

Mr. Justice A. R. Philp
Judges Chambers
Law Courts
WINNIPEG, Manitoba
R3C 0V8

Dear Allen:

On the basis of your research and the information you have obtained about the calculations made for the Commission which I chaired, I am convinced that you are right in your conclusions. In short, the philosophy and logic which our Commission applied in its report should have led to a different base salary figure for 1985. It would appear that your figure based on revised and accurate calculations of $123,500 for 1985 is correct.

Yours sincerely,

Otto Lang
Executive Vice-President

/lb

ANNEXE «D»

Synopsis d'évaluation des pensions en vertu de la Loi sur les juges au 31 décembre 1985 (y compris l'indexation en vertu de la LPRS)

PERSONNES ACTIVES

	Hommes	Femmes	Les deux sexes
Cotisants	754	45	799
Feuille de paye totale	77 372 560 $	4 705 330 $	82 077 890 $
Contributions des juges*	3 910 132	288 734	4 198 866
	(5,1 p. 100)	(6,1 p. 100)	(5,1 p. 100)
Coûts du gouvernement	17 425 957	753 335	18 179 292
	(22,5 p. 100)	(16,0 p. 100)	(22,2 p. 100)
Coûts normaux	21 336 089	1 042 069	22 378 158
	(27,6 p. 100)	(22,1 p. 100)	(27,3 p. 100)
Passif actuariel	145 333 135	5 237 699	150 570 834

* Les contributions des juges exprimées en pourcentage de la feuille de paye constituent une moyenne pondérée de 1,5 et 7 p. 100 des taux de contribution des juges.

PENSIONNÉES

	Nombre	Prestation annuelle	Passif actuariel
Pensionnés en santé (tous des hommes)	131	8 191 284 $	67 703 045 $
Pensionnés invalides (tous des hommes)	25	1 554 240	18 405 266
Conjointes pensionnées (toutes des femmes)	224	6 114 180	62 909 410
Enfants pensionnés (les deux sexes)	13	86 280	141 615
Pensionnés totaux	393	15 945 984	149 159 336

	Total
Membres totaux	1 192
Passif actuariel total	299 730 170 $

Synopsis de la méthode et des hypothèses employées pour évaluer les prestations:

A. *Méthode d'évaluation:*

On a employé la méthode actuarielle de répartition des prestations (ou méthode du crédit unitaire) pour évaluer les prestations prévues dans la *Loi sur les juges*.

Cependant, dans le cas des prestations de survivant antérieures à la retraite et d'invalidité des juges (accordées sans aucune exigence en matière de service), seuls les coûts de l'année en cours de ces prestations figurent dans le coût normal (en fonction des cas survenant durant cette période d'un an). Par conséquent, le passif actuariel ne tient pas compte de ces prestations.

B. *Hypothèses:*

1. Intérêt : 6,5 %
2. Indexation : 3,5 %
3. Augmentation générale des salaires : 5 %
4. Échelle salariale d'avancement : non prise en considération, étant donné que les seuls avancements possibles sont la nomination à une cour supérieure ou à un poste de juge en chef ou de juge en chef adjoint.
5. Âge de la retraite : 75 ans, ou plus tôt dans le cas des juges qui prennent leur retraite selon les taux supposés de cas de retraite.
6. Taux de diminution des cotisants actifs (tiré des expériences réelles connues entre 1981 et 1985, sauf dans les cas de mortalité) :
   a) Remboursement des contributions : taux supposé à 0,005 de l'âge de 30 ans à 54 ans inclusivement et à 0,0 par la suite
   b) Invalidité : taux supposé à 0,001 de l'âge de 30 ans à 60 ans, augmentant de 0,002 par année jusqu'à 0,019 à l'âge de 69 ans et, à 0,0 par la suite.
   c) Mortalité : GAM-1983 (taux différent selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes)
   d) Retraite : taux supposé à 0 de l'âge de 30 à 64 ans, à 0,02 de l'âge de 65 ans à 69 ans, à 0,12 à l'âge de 70 ans (compte tenu de l'âge obligatoire de la retraite pour certains juges), et à 0,08 de 71 à 74 ans, tous les autres juges prenant leur retraite à 75 ans. Comme ces taux visent uniquement les juges qui ont au moins 15 années de service, les taux connus obtenus de la population entière de juges ont été rajustés de manière à pouvoir les appliquer uniquement à ceux qui respectaient cette condition de service, afin d'en arriver au même nombre attendu de juges qui prennent leur retraite.
7. Période d'accumulation des prestations de retraite : aux fins de la méthode de répartition des prestations, les prestations de retraite sont censées avoir été accumulées au cours de la période entre l'âge de la nomination et celle supposée de la retraite, variant selon les taux supposés de prise de retraite (avant 65 ans, les deux tiers complets des pensions sont acquises également au cours de chaque année de la période en cause; après 65 ans, la même hypothèse est vraie mais dans le cas des prestations proportionnelles seulement).
8. Taux de diminution des pensionnés :
   a) Mortalité : GAM-1983 (avec augmentation de trois ans pour les cas d'invalidité)
   b) Remariage des conjoints survivants : les taux varient selon l'âge au moment du veuvage et la durée du veuvage (par exemple, dans la cinquième année de veuvage qui a commencé à l'âge de 40 ans : 0,023 dans le cas des veuves et ,069 dans le cas des veufs)

9. Proportion des cotisants décédés qui laissent des conjoints ou des enfants admissibles ou les deux et moyenne d'âge des conjoints et durée moyenne des prestations versées aux enfants : tous ces chiffres varient selon l'âge au moment du décès, comme l'indique l'exemple ci-après :

Âge au décès	Proportion des cotisants laissant un conjoint admissible	Âge moyen du conjoint		Nombre moyen d'enfants admissibles		Durée moyenne restante d'admissibilité
		Femme	Homme	Cotisant	Cotisante	
40	0,919	38	42	1,385	2,103	17
50	0,963	47	52	0,893	1,635	12
60	0,964	56	62	0,210	0,866	8
70	0,729	65	72	0,032	0,040	0
80	0,513	73	82	0,003	0,000	0
90	0,251	78	92	0,000	0,000	0

10. Prestation résiduelle : non prise en considération (donnée jugée négligeable)

ANNEXE «E»

Âge moyen des juges à leur accession à la magistrature

1970	—	47	1978	—	49
1971	—	48	1979	—	50
1972	—	47	1980	—	50
1973	—	49	1981	—	50
1974	—	50	1982	—	51
1975	—	48	1983	—	49
1976	—	50	1984	—	51
1977	—	47	1985	—	52

Source: Commissaire à la magistrature fédérale.

ANNEXE «F»

L'imposition des nouveaux juges

Exemple du problème de liquidités

Hypothèses:

1. Un avocat est associé d'une société dont l'exercice se termine le 31 janvier. Pour l'exercice terminé le 31 janvier 1987, sa quote-part des bénéfices de la société s'élève à 150 000 $. Le 31 janvier 1986, il a réclamé une réserve de 10 000 $ pour les sommes à recevoir pour 1971.

2. Le 1er juin 1987, cet avocat est nommé juge, au traitement annuel de 107 500 $. En vertu de l'article 29.1 de la *Loi sur les juges*, une somme de 7 500 $ par année, entièrement déductible de son revenu imposable, est retenue à la source à titre de contribution à un fonds enregistré de pension. Des déductions d'impôts de 36 000 $ sont également effectuées. Cet avocat quitte la société en date du 31 mai 1987. Le contrat de société précise que l'arrivée ou le départ d'associés n'entraîne pas la dissolution de la société.

3. Au cours de la période «tampon» du 1er février au 31 mai 1987, cet avocat gagne un revenu de 50 000 $ et, au 31 mai 1987, il a des travaux en cours non facturés de 25 000 $. Ses associés ont choisi que ces éléments soient traités comme revenu entre ses mains, et non comme capital.

4. Cet avocat a prélevé, sur son revenu de la société, les sommes nécessaires pour verser les acomptes provisionnels d'impôts sur le revenu et subvenir à ses besoins.

5. Il dispose d'un compte en capital de 50 000 $, soit son prix de base rajusté. Il a emprunté 40 000 $ sur sa participation dans la société, et cet emprunt est remboursable dès son départ.

6. Il a besoin d'un revenu après impôts de 56 000 $ afin de subvenir à ses frais de subsistance.

Exemple du problème de liquidités des nouveaux juges

	1er juin au 31 décembre 1987	1988	1989	1990 et par la suite
Liquidités				
De la société				
Travaux en cours non facturés	25 000 $			
Participation au capital	50 000			
Moins: remboursement de l'emprunt	(40 000)			
	10 000			
Montant net reçu de la société	35 000	—	—	—
Traitement, déduction faite des impôts	37 000 $	64 000 $	64 000 $	64 000 $
	72 000	64 000	64 000	64 000
Moins:				
Acomptes provisionnels et solde d'impôts à payer (voir la page suivante)	(12 000)	(13 000)	(79 000)	—
Liquidités disponibles pour frais de subsistance	60 000 $	51 000 $	(15,000)$	64 000 $
Liquidités nécessaires pour frais de subsistance	33 000 $	56 000 $	56 000 $	56 000 $
Excédent (insuffisance)	27 000 $	(5 000) $	(71 000)$	8 000 $
Excédent cumulatif (insuffisance cumulative)	27 000 $	22 000 $	(49 000)$	(41 000)$
				diminuant de 8 000 $ par année

Calcul du revenu imposable

Impôts exigibles et échéance des impôts exigibles

	Année de nomination 1987	Année suivante 1988
Revenu imposable		
Revenu pour l'exercice terminé le 31 janvier (choix en vertu de l'article 24.1 de la *LIR*)	62 500 $	87 500 $
Revenu pour la période «tampon» (par. 96(1.1) de la *LIR* s'applique)		50 000 $
Travaux en cours non facturés		25 000 $
Réserve pour les sommes à recevoir pour 1971		10 000 $
Capital	—	—
Traitement de juge (après retenue de la contribution au fonds enregistré de pension)	58 000	100 000
	120 500 $	272 500 $
Impôts	49 000 $	128 000 $
Retenues d'impôts à la source	(21 000)	(36 000)
Acompte provisionnel	(16 000)	—
Solde à payer à même le traitement de juge	12 000 $	92 000 $
À verser à titre d'acomptes :		
30 juin 1987	4 000 $	
30 septembre 1987	4 000	
30 décembre 1987	4 000	
30 mars 1988		3 250 $
30 avril 1988	0	
30 juin 1988		3 250
30 septembre 1988		3 250
30 décembre 1988		3 250
30 avril 1989		79 000
	12 000 $	92 000 $

ANNEXE «G»

L'imposition des nouveaux juges

Illustration de la recommandation

	1987	1988	1989	1990
Liquidités				
De la société				
Travaux en cours non facturés	25 000 $			
Participation au capital	50 000			
Moins: remboursement de l'emprunt	(40 000)			
	10 000			
Montant net reçu de la société	35 000			
Traitement, déduction faite des impôts	37 000	64 000 $	64 000 $	64 000 $
	72 000	64 000	64 000	64 000
Moins: Acomptes provisionnels	(18 000)	(8 000)	(8 000)	(8 000)
(voir la page suivante)				
Liquidités disponibles pour frais de subsistance	54 000	56 000	56 000	56 000
Liquidités nécessaires pour frais de subsistance	33 000	56 000	56 000	56 000
Excédent	21 000	néant	néant	néant
Excédent cumulatif	21 000 $	21 000 $	21 000 $	21 000 $

L'imposition des nouveaux juges

Illustration de la recommandation

	1987	1988 et par la suite
Revenu imposable		
Revenu professionnel pour l'exercice	150 000 $	
Revenu professionnel pour la période «tampon»	50 000	
Travaux en cours non facturés	25 000	
Réserve pour les sommes à recevoir pour 1971	10 000	
	235 000	
Traitement de juge	58 000	100 000 $
	293 000	100 000
Ajouter: réserve spéciale réclamée au cours de l'exercice précédent	—	161 000
Déduite: réserve spéciale réclamée à la fin de l'exercice (note)	(161 000)	(149 500)
Revenu imposable	132 000 $	111 500 $
Impôts approximatifs	55 000 $	44 000 $
Impôts retenus à la source	(21 000)	(36 000)
Acompte provisionnel versé	(16 000)	—
	18 000 $	8 000 $
À verser comme suit:		
30 juin 1987	6 000 $	
30 septembre 1987	6 000	
30 décembre 1987	6 000	
30 mars 1988		2 000 $
30 avril 1988	0	
30 juin 1988		2 000
30 septembre 1988		2 000
30 décembre 1988		2 000
30 avril 1989		0
	18 000 $	8 000 $

Note:

Montants inclus dans la réserve spéciale

○ revenu professionnel pour l'exercice	87 500 $
○ revenu professionnel pour la période «tampon»	50 000
○ travaux en cours non facturés	25 000
○ réserve pour les sommes à recevoir pour 1971	10 000
	172 500 $

Réserve en 1987 14/15 x 172 500 $ = 161 000 $

1988 13/15 x 172 500 $ = 149 500 $